



Concilier travail et famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants (Allemagne – France – Italie et Royaume-Uni)

Anne-Marie Daune-Richard, Marie-Thérèse Letablier

► To cite this version:

Anne-Marie Daune-Richard, Marie-Thérèse Letablier. Concilier travail et famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants (Allemagne – France – Italie et Royaume-Uni). 2009, pp.153. halshs-00449761

HAL Id: halshs-00449761

<https://shs.hal.science/halshs-00449761>

Submitted on 22 Jan 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DOSSIER D'ETUDE N° 120

Septembre 2009



Anne-Marie Daune-Richard
Marie-Thérèse Letablier

Concilier travail et famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants (Allemagne – France – Italie et Royaume-Uni)

LEST/CNRS – Université d'Aix-Marseille
CES/CNRS – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

TABLE DES MATIERES

AVANT- PROPOS	6
INTRODUCTION	8
 PARTIE 1 - LES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX PARENTS ET LEURS TRANSFORMATIONS RECENTE	 11
 CHAPITRE 1 – L’ACCUEIL DES ENFANTS ET LE SOUTIEN A LA PARENTALITE EN ALLEMAGNE, FRANCE, ITALIE ET ROYAUME-UNI	 11
<i>1 – Genèse et modernisation d’un champ d’action publique</i>	<i>12</i>
1.1 – L’impulsion communautaire	12
1.2 – Des enjeux conflictuels en Allemagne	13
1.3 – Une modernisation progressive en France.....	18
1.4 – Italie – Des réformes en ordre dispersé	23
1.5 – Royaume-Uni – Genèse d’une « révolution ».....	26
 2 – L’offre d’accueil des enfants : des situations contrastées	28
2.1 – De fortes disparités territoriales en Allemagne.....	28
2.2 – Une diversité des modes d’accueil en France	34
2.3 – L’importance des arrangements informels en Italie	38
2.4 – Une grande variété d’arrangements au Royaume-Uni	43
 CONCLUSION.....	45
 CHAPITRE 2 – LA PLACE DES ENTREPRISES DANS L’ACCUEIL DES ENFANTS	 47
1 – Comment est perçu l’appel aux entreprises ?.....	47
2 – L’appel aux entreprises.....	49
2.1 – Le rôle incitateur de l’Etat allemand en faveur de l’implication des entreprises dans l’accueil des enfants.....	49
2.2 – Les entreprises et l’accueil des enfants en France	53
2.3 – Les entreprises et l’accueil des enfants en Italie.....	56
2.4 – Les entreprises et l’accueil du jeune enfant au Royaume-Uni	57

3 – <i>Ce que font effectivement les entreprises</i>	60
3.1 – L’engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants : limité et variable selon les pays	61
3.2 – Les entreprises et le soutien à la parentalité en France.....	63
3.3 – L’engagement des entreprises dans l’offres de garde des enfants au Royaume-Uni..	65
CONCLUSION	69
 CHAPITRE 3 – ACTEURS ET REGULATION DE L’ACCUEIL : DISPOSITIFS DE COORDINATION ET CONTROLE DE LA QUALITE	71
1 – <i>Les acteurs locaux et leur coordination</i>	71
2 – <i>La question de la qualité des modes d’accueil des enfants</i>	75
2.1 – Définir la qualité	76
2.2 – Contrôler et garantir la qualité.....	84
2.3 – Les réformes relatives à la qualité des services d’accueil	85
CONCLUSION	91
 PARTIE 2 - DES FORMES VARIEES DE MOBILISATION DES ENTREPRISES ET DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES	93
 CHAPITRE 4 – L’IMPLICATION LOCALE DES ENTREPRISES ALLEMANDES DANS L’OFFRE DE SERVICES A LA PETITE ENFANCE : OBSERVATION SUR DEUX TERRITOIRES CONTRASTES	93
1 – <i>Le contexte</i>	93
2 – <i>Méthodologie d’enquête : une campagne d’entretiens demi-directifs</i>	96
3 – <i>Résultats : Les cas de Frankfurt et Eschborn</i>	97
 CHAPITRE 5 – FRANCE : UNE MOBILISATION LIMITEE	115
1 – <i>Les modalités de l’implication des entreprises dans l’accueil de l’enfant (0-3 ans)</i>	115
2 – <i>A l’initiative des projets : quels acteurs ? Quelles circonstances ?</i>	117
3 – <i>Le fonctionnement</i>	120

CHAPITRE 6 – LES ENTREPRISES ET L’ACCUEIL DES ENFANTS EN ITALIE.....	125
<i>1 – Premier cas : une entreprise de crèches</i>	<i>128</i>
<i>2 – Deuxième cas : la mise en place d’une crèche inter entreprises</i>	<i>133</i>
CHAPITRE 7 – ROYAUME-UNI : L’OFFRE D’ACCUEIL A MANCHESTER	137
CONCLUSION	142
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	145
GLOSSAIRE	151

Remerciements

Ce rapport est issu d'une recherche en collaboration avec quatre équipes de chercheurs venant de quatre pays de l'Union européenne : l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la France. Cette recherche a bénéficié du soutien financier de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et de la Fondation Hans Boeckler à Dusseldorf pour la comparaison franco-allemande¹.

Que ces deux institutions soient ici remerciées, comme aussi les chercheurs ayant contribué à cette recherche :

- ✉ Colette Fagan - sociologue, European Work and Employment Research Centre EWERC)
University of Manchester (Royaume-Uni)
- ✉ Sophie Odena - sociologue, LEST/Université d'Aix-Marseille
- ✉ Francesca Petrella - économiste, LEST/Université d'Aix-Marseille
- ✉ Sophie Rouault - Politologue indépendante, Frankfort /M (Allemagne)
- ✉ Stefania Sabatinelli - sociologue, Université de Milan (Italie)
- ✉ Mark Smith - Ecole de Management, Grenoble
- ✉ Mechthild Veil - sociologue indépendante, Bureau « Politique sociale et genre en Europe »,
Frankfort (Allemagne)

Et aussi :

- ✉ Danielle Boyer - chargée d'études, Bureau des recherches, Cnaf, Paris
- ✉ Anne Eydoux - économiste, Université Rennes 2 et Centre d'études de l'emploi
- ✉ Corine Perraudin - économiste, Université Paris1 et Centre d'études de l'emploi
- ✉ Danièle Trancart - statisticienne, Université de Rouen et Centre d'études de l'emploi.

pour leur soutien et leurs contributions aux séminaires.

**Anne-Marie Daune-Richard
Marie-Thérèse Letablier**

¹ La fondation Hans Böeckler, fondée en 1977 à la demande du DGB (l'Union des syndicats de salariés) est une institution de promotion de la co-gestion, de la recherche et des études du DGB. La fondation est financée par les dons des membres syndicalistes des conseils de surveillance des entreprises d'une part et par des subventions du ministère de la Recherche affectées à des bourses étudiantes d'autre part. Basée sur le principe de co-gestion comme principe fondamental d'organisation sociétale, la fondation se consacre, autant en théorie qu'en pratique, à la recherche appliquée concernant l'Etat Providence, le marché du travail, l'économie et les relations professionnelles.

La recherche présentée, s'inscrit dans la continuité de travaux soutenus par la CNAF sur le rôle et la place des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants. Ce soutien s'est traduit par la réalisation en 2006, d'un travail d'analyse de la participation des entreprises à la gouvernance des modes d'accueil de la petite enfance (Dossier d'étude n° 91 - 2007), l'appui à la réalisation de l'enquête familles et employeurs de l'INED sur les liens entre les arrangements des couples et les pratiques des employeurs, ainsi que la réalisation d'un numéro spécifique de la revue *Recherches et Prévisions* sur la conciliation du côté des entreprises (n° 92 - 2008).

Il s'agit ici de s'interroger sur les formes variées de mobilisation des entreprises en europe. En effet, dans un contexte général de restrictions budgétaires et de contrôle des dépenses publiques, et aussi dans un souci de mobiliser un nombre accru d'acteurs sur la question de l'équilibre entre travail et vie hors travail, les entreprises sont explicitement sollicitées pour participer aux objectifs de développement de l'offre. Mais sans être tenues légalement d'offrir des places d'accueil aux enfants de leurs salariés, les formes de mobilisation sont variées et peuvent être analysées au regard des politiques nationales. L'analyse comparative des formes de participation est donc cruciale pour souligner les logiques mises à l'œuvre et le rôle joué par les acteurs publics dans la régulation de l'accueil des jeunes enfants. L'intérêt est double. En premier lieu, il s'agit à travers l'étude de 4 pays (Allemagne, Italie, France, Royaume unie) de saisir la teneur des réformes de l'accueil de la petite enfance : en quoi consistent ces réformes ? Quels en sont les objectifs ? Comment se situent-elles dans la trajectoire des politiques de soutien aux parents ? En second lieu, il s'agit de saisir comment les entreprises s'inscrivent parmi les partenaires de cette politique au niveau local. Dans quelle mesure ce partenaire vient-il modifier les modes de gouvernance en cours ? L'intervention de ce nouvel acteur a-t-il des conséquences sur la qualité des modes d'accueil, sur leur fonctionnement, sur leur organisation ?

Les quatre pays étudiés ont en commun d'avoir réformé leur politique de soutien aux parents au cours des dix dernières années. En Allemagne, la priorité des réformes de la politiques familiale est de faciliter une participation plus intense des mères au marché du travail afin de promouvoir une égalité des femmes et des hommes davantage ancrée dans la capacité des femmes à assurer leur sécurité économique, de limiter la baisse de la fécondité et de promouvoir une socialisation et une éducation précoce des enfants. Au Royaume-Uni la priorité a été de réduire la pauvreté des enfants et de faciliter l'accès au marché du travail des mères, notamment dans le cadre de politiques de « welfare to work ». En Italie, les réformes sont plus diffuses et restent davantage le fait des régions que de l'Etat central à proprement parler. En France, le cadre institutionnel se caractérise par l'importance du niveau national de régulation, bien que la répartition des compétences entre les différents niveaux de coordination a évolué depuis les années 80.

Les réformes des politiques d'accueil des enfants semblent aller dans le même sens, suivant en cela les orientations et les objectifs fixés par l'Union européenne. Tout d'abord, dans les quatre pays, bien qu'à des degrés divers, l'accueil des jeunes enfants semble être un point d'accord. Ensuite, le soutien aux parents qui travaillent (ou qui recherchent un travail) est devenu un objectif prioritaire sur l'agenda des politiques. Les quatre pays s'orientent vers un système d'accueil des enfants fondé sur la diversité des dispositifs au service de la liberté de choix des parents, s'éloignant ainsi de l'idée d'un service public universel qui prévaut dans les pays scandinaves. Enfin, les réformes de l'accueil des jeunes enfants ont visé à élargir la palette des acteurs impliqués allant dans le sens de la création de nouveaux partenariats susceptibles de contribuer au financement des modes d'accueil.

Elles ont en même temps tenté de rationaliser la gestion des structures d'accueil afin les rendre à la fois moins coûteuses, et davantage en mesure de répondre aux besoins identifiés comme plus diversifiés des parents, en termes d'horaires et de flexibilité. Dans ce contexte, le rôle de l'Etat évolue, voire se transforme : il devient moins un prestataire qu'un régulateur. La comparaison entre les quatre pays souligne néanmoins l'opposition qui existe entre pays centralisés et pays à système fédéral.

Dans les quatre pays les entreprises sont particulièrement sollicitées pour s'impliquer dans le développement de l'offre d'accueil. Au cours de dix dernières années, la légitimité des entreprises à intervenir dans l'accueil des enfants s'est renforcée, comme en témoigne la mise en place de chartes parentalité en France par exemple, ou le développement des Alliances locales pour la famille en Allemagne. En général, quelque soit la forme et les instruments, l'implication des entreprises dans l'accueil des enfants génère des formes de reconnaissance de leur investissement, soit sous forme de labels et de certifications attestant de leur qualité d'entreprise « socialement responsable » ou « family-friendly », soit sous forme de déductions fiscales. Sauf en France où elles apparaissent très frileuses sur l'affichage de leur offre en places d'accueil, en général les entreprises disent en retirer des avantages en termes d'image, de facilités de recrutement ou de réduction d'absentéisme.

La régulation des prestataires et de la qualité des services fournis s'avère aujourd'hui un enjeu majeur dans les quatre pays. De multiples dispositifs de coordination sont mis en place au niveau local. Des normes nouvelles de qualité, définies par des institutions centralisées, apparaissent dans les pays où elles étaient quasiment inexistantes. On voit apparaître des divergences dans la manière de gérer la tension classique entre amélioration quantitative et qualitative de l'offre. Si l'Allemagne et le Royaume-Uni semblent poursuivre un objectif clair d'amélioration de la qualité, notamment en matière de taux d'encadrement et de formation du personnel, la tendance semblerait s'inverser aujourd'hui en France suite à l'assouplissement proposé des exigences d'encadrement, notamment dans les nouveaux dispositifs expérimentés.

En filigrane de ces questions concernant la coordination des acteurs et le contrôle de la qualité, se profile celle du mode de gouvernance de l'accueil des jeunes enfants. On voit émerger des formes de gouvernance mixtes qui articulent des éléments de gouvernance publique tutélaire, notamment à travers la définition de normes de qualité harmonisées, de gouvernance partenariale, que l'on retrouve dans la mise en place de dispositifs de coordination et de gouvernance quasi-marchande, en particulier à travers le développement de chèques services, de mesures de déductions fiscales et/ou de procédures de délégation de service public, qui favorisent la concurrence entre prestataires.

Plus fondamentalement, la dissociation des fonctions de régulation et de gestion des services d'accueil de la petite enfance peut conduire à des formes très différentes de gouvernance de l'offre et de sa diversité : soit l'accent est porté sur une mise en concurrence des modes d'accueil sous tutelle des autorités publiques locales, soit on privilégie des instances de coordination entre une pluralité d'acteurs.

Danielle Boyer – C NAF
danielle.boyer@cnafr.fr

La plupart des pays membres de l'Union européenne (U.E.) ont entrepris depuis une dizaine d'années une modernisation de leurs politiques familiales afin de répondre aux objectifs communautaires d'accroissement du niveau de l'emploi et notamment de l'emploi des femmes, d'inclusion sociale, de redressement de la fécondité et de développement du bien-être des enfants. Bien que les politiques familiales ne relèvent pas à proprement parler de la compétence communautaire (Strobel, 2008), les politiques visant à soutenir les parents pour qu'ils puissent combiner une activité professionnelle avec leurs rôles parentaux sont vivement encouragées et sont devenues un enjeu majeur dans tous les pays en sorte de faciliter le maintien dans l'emploi des mères, et ainsi assurer leur sécurité économique et l'égalité avec les hommes, tout en permettant aux parents d'avoir le nombre d'enfants qu'ils disent souhaiter. La question de l'articulation du travail et de la vie familiale est ainsi devenue l'un des piliers de la stratégie européenne pour l'emploi, corollaire de l'égalité entre les femmes et les hommes (Letablier, 2001). Afin de favoriser l'emploi des mères, les pays membres de l'UE ont été invités à mettre en place des mesures visant à faciliter la conciliation entre les vies professionnelle et familiale des parents, et notamment à développer l'offre d'accueil des enfants d'âge préscolaire. Au sommet de Barcelone en 2002, des objectifs ont été fixés qui prévoient qu'en 2010, 90 % au moins des enfants dont l'âge est compris entre 3 ans et l'âge de la scolarité primaire devraient pouvoir bénéficier d'un service de garde, ainsi que 33 % des enfants de moins de 3 ans. L'accueil des jeunes enfants est ainsi devenu un enjeu de politiques publiques dans l'Union européenne. Toutefois, les gouvernements ont la liberté des instruments à développer pour atteindre ces objectifs. Dans un contexte général de restrictions budgétaires et de contrôle des dépenses publiques, et aussi dans un souci de mobiliser un nombre accru d'acteurs sur la question de l'équilibre entre travail et vie hors travail, plusieurs pays ont mis en place des programmes de développement des structures d'accueil des jeunes enfants, sollicitant, pour ce faire, divers partenaires et sources de financement. Les entreprises se trouvent ainsi conviées à s'impliquer dans cette « cause », nouvelle pour certaines d'entre elles, que constitue l'articulation entre travail et hors travail. Non seulement, les entreprises sont sollicitées pour développer des formes de travail plus souples et plus « family-friendly », c'est-à-dire soucieuses des exigences de la vie familiale des salariés, mais elles sont aussi incitées à contribuer au développement des modes de garde des enfants, soit en finançant des places ou des structures d'accueil, soit en octroyant des aides financières aux salariés/parents. Ont-elles répondu à ces incitations ? Sous quelles formes s'impliquent – elles dans le développement des structures d'accueil des enfants ? Comment s'articule leur action avec celle des pouvoirs publics ? Comment s'inscrit-elle dans le contexte local ?

Le rôle et la place des entreprises dans l'offre d'accueil des jeunes enfants restent peu connus car peu de travaux de recherche, et a fortiori comparatifs, y ont été consacrés, à l'exception de quelques enquêtes statistiques récentes. Si ces enquêtes donnent un aperçu des pratiques effectives ou des points de vue des employeurs et des personnels sur cette question, elles ne permettent pas de connaître les modalités concrètes de l'action des entreprises, les formes d'articulation avec les politiques nationales ou régionales, les modes de financement et les conditions de mise en œuvre. La recherche effectuée en 2006 par A.-M. Daune-Richard, S. Odena et F. Petrella a permis d'effectuer une première exploration de cette question en France (Daune-Richard *et al.*, 2007). La recherche présentée ici poursuit cette exploration en l'élargissant à d'autres pays européens : l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

Dans aucun des quatre pays, les entreprises ne sont tenues légalement ou conventionnellement de proposer des modes d'accueil aux enfants de leurs salariés, mais elles y sont de plus en plus incitées. Trois critères ont prévalu dans la sélection des cas nationaux. En premier lieu, les cas retenus se situent dans des contextes nationaux qui ont connu des innovations institutionnelles récentes, majeures pour certains et plus limitées pour les autres, dans le domaine de la politique d'accueil des enfants (chapitre 1). Les réformes au niveau national invitent à des innovations au niveau local, dans

les arènes décentralisées, là où se mettent en œuvre les principes généraux qui encadrent cette question. Ces dynamiques au niveau national sont susceptibles d'entraîner des innovations au niveau local, tant du point de vue de la diversification des acteurs impliqués et des partenariats qui peuvent être mis en place que de la gouvernance et des régulations locales (chapitres 2 et 3). L'Allemagne et l'Italie offrent l'exemple de systèmes fédéraux où les relations entre niveaux fédéral et régional diffèrent fondamentalement des relations que l'on observe dans des systèmes nationaux centralisés comme la France. Toutefois, en dépit de la place qu'occupe le secteur non étatique dans l'accueil des enfants dans ces deux pays, le tournant qu'y ont pris les politiques familiales diffère fondamentalement. En second lieu, l'Allemagne, l'Italie, et le Royaume-Uni ont pour point commun de disposer de traditions de pouvoirs locaux relativement autonomes et forts, du moins dans le champ de la protection sociale, à la différence de la France où la décentralisation des responsabilités est plus récente. Ces pouvoirs locaux s'inscrivent dans des systèmes politiques qui admettent une variété des pouvoirs régionaux. Dans ces pays les régions et les communes sont les lieux où s'organise l'action publique, et sont aussi des pourvoyeurs de financements. La troisième raison du choix de ces pays tient à la variété de leur système de protection sociale, notamment pour ce qui concerne la dimension familiale. L'Allemagne correspond à un modèle assurantiel, subsidiaire dans la tradition continentale européenne, tandis que le Royaume-Uni correspond à un modèle d'inspiration plutôt libérale, la France à un modèle mixte, notamment au regard de sa politique familiale qui le rapproche davantage du modèle universaliste suédois que du modèle allemand (Fouquet *et alii*, 1999). L'Italie correspond à une autre forme de modèle mixte qui, à l'opposé de la France, est fortement décentralisé, et avec des traditions très différenciées pour ce qui touche à la politique familiale.

La méthode utilisée pour comparer les modalités d'implication des entreprises dans le champ de l'accueil des enfants repose sur la mise en place de « focus groups » de chercheurs spécialisés dans le champ de l'accueil des enfants dans les quatre pays. Ces *focus groups*/séminaires permettent à la fois de collationner les savoirs et l'expérience de chercheurs impliqués dans ce champ de recherche et de croiser les regards portés sur chacun des pays. Trois séminaires internationaux ont ainsi été organisés², qui ont permis de confronter les observations réalisées dans chacun des quatre pays. Si cette méthode permet d'avoir un état des lieux relativement complet, elle ne permet pas en revanche d'avoir des données harmonisées sur les différents pays en raison de la disponibilité ou de l'absence de recherches empiriques sur le sujet. Les études de cas qui sont présentées dans les chapitres 4 et 5 sont plus ou moins développées selon l'état des recherches sur le sujet dans les quatre pays : de ce point de vue l'Allemagne³ et la France sont mieux couverts que l'Italie et le Royaume-Uni où les études de terrain sur ce sujet sont encore limitées.

La première partie de ce rapport est consacrée à la présentation du contexte institutionnel et politique dans lequel prend place l'action des entreprises. Elle passe en revue les réformes des politiques de soutien à la parentalité dans les quatre pays, de manière à en saisir les points communs et les différences, mettant l'accent sur le cadrage institutionnel, légal et conventionnel dans lequel s'inscrit l'action des entreprises (chapitre 1). Elle fournit ensuite un état des lieux des données disponibles sur les pratiques des entreprises au niveau européen et dans les quatre pays concernés par l'étude, de manière à situer la place des entreprises dans différentes configurations nationales d'accueil de la petite enfance, à côté des services publics, des modes de garde individuels, parentaux ou autres, et

² Le premier séminaire (Paris, 10 et 11 mars 2008) a permis de faire un état des lieux de l'action des entreprises en matière de garde des enfants et au-delà en matière de conciliation travail et vie familiale, à partir des statistiques disponibles. Il a aussi permis de faire le point sur les réformes des politiques de soutien à la parentalité dans les quatre pays, de manière à cerner la manière dont les entreprises se trouvent mobilisées dans cet enjeu. Le deuxième séminaire (Paris, 19 et 20 juin 2008) a été consacré à la confrontation des formes d'implication des entreprises, aux instruments qu'elles utilisent et au rôle des partenaires sociaux dans cet enjeu. Deux rapports intermédiaires rendent compte de ces séminaires (CNAF - avril et septembre 2008). Le troisième séminaire (Aix-en Provence - 20 et 21 novembre 2008) a porté plus précisément sur l'inclusion de ce nouvel acteur dans ce champ d'action publique, en partant d'études de cas.

³ L'équipe allemande ayant ainsi bénéficié du soutien de la fondation Hans Böckler a pu nourrir de manière substantielle les observations faites en Allemagne (Cf. Mechthild Veil, Sophie Rouault, Das Engagement der Betriebe in der Kleinkindbetreuung im Deutsch-Französischen Vergleich, mars 2009). http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2008-89-4-2.pdf

des services fournis par les collectivités locales, les associations ou la société civile (chapitre 2). Elle examine enfin les questions relatives aux acteurs et à leur coordination, interrogeant les modalités de coordination entre les niveaux locaux, régionaux et nationaux, soulignant ainsi les différences quant au niveau pertinent de décision et de mise en œuvre. Une place particulière est réservée ici à la question de la régulation de la qualité des modes d'accueil (chapitre 3). La deuxième partie est consacrée aux analyses de cas. Celles menées en Allemagne et en Italie permettent de mettre en évidence les différences dans l'implication des entreprises dans des contextes où le niveau local est déterminant. La confrontation de deux études de cas en Allemagne illustre des logiques territoriales différentes, soulignant le rôle des communes d'une part, et des initiatives locales d'autre part dans le développement d'entreprises de garde d'enfants (chapitre 4). Les deux cas italiens pointent le rôle déterminant des initiatives locales et territoriales dans un contexte où la régulation étatique est particulièrement limitée (chapitre 6). L'implication des entreprises en France prend des formes diversifiées et complexes, comme aussi au Royaume-Uni : dans les deux pays, les « vouchers » ou les « chèques services » sont l'un des instruments majeurs de l'implication des entreprises, permettant ainsi aux parents de « choisir » plus librement les services qui leur conviennent (chapitres 5 et 7). Dans tous les cas, parallèlement à l'extension de l'implication des entreprises dans le champ de l'accueil des enfants, les entreprises de crèches se développent et gagnent des parts de marché dans le domaine du management et de la gestion des structures d'accueil, se substituant ainsi à d'autres acteurs, notamment aux associations, et introduisant des formes « nouvelles » de régulation de l'accueil et de sa qualité. Ces entreprises de crèches tendent à définir un marché du conseil en développement et gestion de l'accueil.

CHAPITRE 1 – L’ACCUEIL DES ENFANTS ET LE SOUTIEN A LA PARENTALITE EN ALLEMAGNE - FRANCE – ITALIE ET ROYAUME-UNI

Depuis une dizaine d’années, plus ou moins en lien avec la mise en place de la stratégie européenne pour l’emploi, la plupart des pays de l’Union européenne ont mis en place des réformes de leurs politiques familiales ou bien ont développé des programmes de soutien aux parents en sorte de faciliter la participation des mères au marché du travail. Ces réformes se traduisent en premier lieu par une reformulation des objectifs assignés à ces politiques qui, en se focalisant sur le soutien aux parents pour qu’ils concilient un travail avec des obligations parentales et familiales, redessinent les contours des politiques de soutien aux parents ou rendent ces politiques plus explicites. On remarque ainsi un glissement du qualificatif « familial » annexé au terme politique vers celui de « parental » redessinant ainsi le tournant des politiques familiales vers un soutien plus actif à la parentalité et aux conditions de son exercice dans un contexte de diffusion d’un modèle parental à deux parents en emploi (Letablier *et al.*, 2008). Ce tournant s’exprime donc par un redéploiement des mesures de soutien aux parents, moins centrées sur le coût direct des enfants et davantage sur les coûts indirects, c'est-à-dire aux coûts associés à la garde des enfants, que celle-ci soit effectuée par des professionnels à l’extérieur du ménage ou par l’un des parents qui limite ou renonce plus ou moins temporairement à son emploi pour se consacrer à ses jeunes enfants.

Enfin, ces réformes entraînent souvent une recomposition des systèmes d’acteurs qui participent à l’élaboration ou à la mise en œuvre des politiques familiales, ainsi qu’à leur financement. Cette recomposition génère de nouveaux partenariats, notamment pour contribuer au financement des modes d’accueil dans un contexte de resserrement des dépenses publiques, et aussi pour rénover les formes traditionnelles de gouvernance. Ces recompositions interrogent la place respective du privé et du public dans l’offre d’accueil des enfants : débouchent-elles sur des formes de privatisation de l’accueil, du fait de la place accrue que peut prendre le marché dans les nouvelles régulations ? La place de l’Etat se transforme aussi dans le cours de ces réformes qui semblent accorder une place plus grande aux entreprises, aux associations, ou à de nouveaux intervenants dans ce champ : Quelle recomposition du « welfare mix » est à l’œuvre dans cette modernisation ? Telles sont les questions que nous souhaitons examiner dans ce chapitre afin de situer la place que prennent les entreprises dans la modernisation des politiques de soutien à la parentalité.

Nous commencerons donc par un tour d’horizon des réformes des politiques de soutien aux parents dans les quatre pays retenus pour notre étude, afin d’en saisir les points communs et les différences. Nous montrerons ensuite que ces réformes ne sont pas seulement substantielles mais qu’elles concernent aussi les instruments et les modalités de mise en œuvre des politiques. Nous comparerons enfin la situation des quatre pays au regard de l’offre d’accueil des enfants, de façon à donner une vue d’ensemble du contexte dans lequel les entreprises sont mobilisées sur cette question.

1 - Genèse et modernisation d'un champ d'action publique

Alors que les politiques familiales stricto sensu ne relèvent pas explicitement du champ de compétences de l'Union européenne, les questions relatives à la garde des enfants, à la pauvreté des enfants et plus largement à leur bien-être prennent une place de plus en plus grande dans les préoccupations communautaires (Strobel - 2008). Ces préoccupations s'ajoutent à celle de l'articulation travail-famille en lien avec la stratégie européenne pour l'emploi mise en place à la fin des années 1990 visant à augmenter la participation au marché du travail, et en particulier celle des femmes, un objectif économique associé à celui de la promotion de l'égalité entre hommes et femmes.

1.1- L'impulsion communautaire

La question de la conciliation entre travail et vie familiale qui était sur l'agenda des gouvernements des pays d'Europe du Nord et de la France depuis les années 1970 a acquis une visibilité dans la législation communautaire au cours des années 1990 (Hantrais, 2000). Depuis, la question est restée à l'ordre du jour et a donné lieu à divers textes et recommandations communautaires parmi lesquels on peut citer les derniers en date : la Communication sur « *The demographic future of Europe- from challenge to opportunity* » (COM 2006-57 final) adopté par la commission européenne en Octobre 2006, la communication « *Promoting solidarity between generations* » (COM 2007-244 final) adoptée le 10 Mai 2007, et les conclusions du Conseil Européen adoptées en mai 2007. Plus récemment, en 2008, la commission a adressé une communication au Parlement européen, au Conseil de l'Europe, au conseil économique et social européen et au comité des régions, intitulée « *A better work-life balance : stronger support for reconciling professional, private and family life* » (COM 2008 - 635 final) rappelant l'importance qu'il y a à mettre en œuvre des politiques de soutien à la parentalité, notamment au regard des objectifs de la stratégie de Lisbonne en matière d'emploi et d'égalité entre les femmes et les hommes, et aussi au regard de la question démographique désormais considérée comme un enjeu majeur pour les années futures. La commission a fait ainsi de la « conciliation travail –famille » l'une des six priorités de la feuille de route en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes pour 2006-2010, et les mesures prises dans ce domaine sont étroitement liées à la priorité accordée à l'objectif d'indépendance économique des femmes et des hommes. Cette priorité fait écho dans le Pacte européen pour l'égalité agréé par le Conseil européen en mars 2006 et inclus dans le programme commun des présidences allemande, portugaise et slovène en 2007-2008. En mars 2008, Le conseil de l'Europe concluait que l'accès, la disponibilité, et la qualité des modes d'accueil des enfants devaient être améliorées en lien avec ces objectifs. Dans leur programme commun⁴ pour les 18 mois qui séparent de la fin 2009, les présidences française, tchèque et suédoise se sont engagées à porter une attention spéciale aux mesures destinées à faciliter la conciliation entre travail, famille et vie privée pour les femmes et les hommes.

Le Parlement européen lance des appels insistants en faveur de l'amélioration de la législation communautaire sur les congés de maternité et parentaux et, dans ses propositions d'amendement des nouvelles lignes directrices sur l'emploi en mai 2008, il lance un appel en faveur de la prise en charge des congés parentaux et autres congés familiaux. Dans sa résolution du 21 février 2008 sur l'avenir démographique de l'Europe, le Parlement recommande aux Etats membres d'adopter des bonnes pratiques en matière d'allongement du congé de maternité, notant qu'il est possible d'influer favorablement sur la courbe de fécondité par la mise en œuvre de politiques publiques coordonnées, en créant un environnement affectif et matériel favorable aux enfants et à la famille. Dans sa résolution du 27 Septembre 2007, il incitait les Etats membres à mutualiser les coûts des congés de maternité et des congés parentaux en sorte que les femmes ne soient pas une main-

⁴ Council Document 11249/08 POLGEN 76 of 30 June 2008

d'œuvre plus coûteuse que les hommes, et à favoriser la mise en place de procédures de consultation avec les partenaires sociaux sur les questions de conciliation. Le soutien à l'articulation des temps sociaux (« work-life balance ») est l'une des quatre priorités du Programme d'action sur l'égalité entre femmes et hommes agréé par les partenaires sociaux européens en 2005. Le dernier rapport annuel sur cette question indique que c'est dans ce domaine que l'on note le plus grand nombre d'initiatives prises par les partenaires sociaux nationaux⁵.

Ces textes plaident tous en faveur d'une modernisation des politiques de soutien aux parents de manière à rendre ces politiques plus efficaces vis-à-vis des objectifs de participation des mères au marché du travail, de prise en charge des enfants et de leur bien-être, de l'égalité entre femmes et hommes et de l'inclusion sociale des familles. L'union européenne attend donc des Etats membres qu'ils adaptent leurs politiques de soutien aux parents afin de contribuer non seulement à l'essor démographique de l'Europe, mais également à assurer le succès de la stratégie pour l'emploi fixée au Sommet de Lisbonne, notamment en ce qui concerne l'augmentation de la participation des femmes à l'emploi, l'éradication de la pauvreté des enfants et l'amélioration de l'égalité entre femmes et hommes.

Les objectifs fixés au Conseil européen de Barcelone en 2002 s'inscrivent dans cette stratégie fixant qu'à l'horizon 2010, au moins 90 % des enfants de 3 ans à l'âge d'entrée à l'école devront bénéficier d'un mode de garde, et 33 % des enfants de moins de trois ans. Dans ce cadre général, les Etats membres décident des mesures qu'il leur semble préférable de mettre en place pour atteindre ces objectifs. C'est dans ce contexte communautaire que, par exemple, le Royaume-Uni qui n'avait pas de politique familiale explicite, a mis en place une politique de soutien aux parents depuis la fin des années quatre-vingt dix, et que l'Allemagne a réformé en profondeur sa politique familiale. C'est dans ce contexte que les entreprises sont sollicitées pour contribuer à l'accroissement de l'offre d'accueil ou pour contribuer à alléger le coût de la garde par les parents, et qu'apparaissent de nouveaux acteurs comme les entreprises de crèches.

1.2 – Des enjeux conflictuels en Allemagne

L'accueil de la petite enfance en Allemagne : un enjeu désormais fortement conflictuel du fédéralisme⁶

La politique familiale et, de manière plus restrictive, les services d'accueil de la petite enfance, sont des champs d'action publique où la question de la répartition des compétences fait actuellement débat en Allemagne : le *Bund* (symboliquement en la personne de la ministre fédérale à la famille, Ursula von der Leyen) se présente désormais comme l'aiguillon de la refonte des politiques familiales (et des mentalités), tandis que les *Länder* et les communes, en grande partie chargés du financement des mesures annoncées « en fanfare » à Berlin, lancent des appels au réalisme, dans un contexte d'arbitrage toujours plus serré des dépenses publiques locales.

Ainsi le niveau fédéral apparaît-il d'une part comme le lieu d'élaboration des nouveaux référentiels d'action publique (Il s'agit moins de soutenir les familles nécessiteuses que de soutenir les couples bi-actifs) et d'objectifs quantitatifs de moyen terme (conformément aux objectifs fixés au niveau communautaire), et d'autre part comme un animateur de réseaux, accordant son appui à la constitution de partenariats d'acteurs publics et privés pour la mise en œuvre locale des politiques esquissées au niveau fédéral.

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs_en.htm.

⁶ Pour un éclairage plus général sur la politique familiale allemande, voir Greulich, 2008

La répartition formelle des compétences entre niveaux de gouvernance :

En Allemagne de l'Ouest, la garde des enfants en âge préscolaire a longtemps été considérée comme « une affaire de famille » - celle-ci pouvant être aidée par l'Etat via des transferts monétaires - et ce au détriment d'une culture du « service public de la petite enfance » fondée sur le développement de services (publics) de proximité.

Plus largement, la politique familiale allemande obéit au principe général de subsidiarité – principe fondamental de répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorité politique dans un système fédéral – qui veut que le niveau le plus proche du citoyen intervienne en priorité, le niveau territorial immédiatement « supérieur » intervenant uniquement en cas de défaillance ou d'incapacité du niveau « inférieur ». Le principe de subsidiarité gère ainsi les relations entre les différents prestataires de services sociaux, principalement prestataires publics et prestataires privés caritatifs (souvent confessionnels), mais aussi d'autres prestataires privés (initiatives parentales ou entreprises de crèche). Il existe pour chacun une obligation de coopérer en vue de la satisfaction de l'intérêt général, mais la priorité dans l'action est donnée aux associations intermédiaires par rapport aux prestataires publics qui interviennent en dernier ressort.

Dans une structure politique de type fédéral, en l'absence d'une « branche famille » dans le système de protection sociale et d'une priorité donnée au développement des crèches publiques, les initiatives des Eglises, des parents, mais aussi des entreprises ont donc joué un rôle prédominant dans l'offre d'accueil de la petite enfance (en Allemagne de l'Ouest s'entend). Pendant longtemps, l'intervention de l'Etat (au niveau du *Land* et du *Bund*) a donc été subsidiaire à celle du secteur intermédiaire : c'est cet ordre des choses qui est en train de changer radicalement depuis le début des années 2000, notamment sous l'influence de l'héritage de la réunification. La nécessité affichée d'augmenter les taux d'activité des femmes pour relancer la croissance tout en tentant de relancer la natalité ont poussé l'Etat (fédéral) à s'engager dans la voie d'une politique familiale plus interventionniste mettant désormais l'accent sur l'infrastructure de garde nécessaire à une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale des mères et pères de jeunes enfants (Fagnani & Math - 2007 - Klammer & Letablier - 2008).

Un cadre constitutionnel désormais complexe

Depuis un jugement de la Cour constitutionnelle fédérale de 1967, la compétence en matière de fourniture de services d'accueil de la petite enfance revient aux communes, alors qu'elle revenait auparavant, dans une interprétation très restrictive du principe de subsidiarité, en premier ressort aux organisations caritatives, particulièrement à celles d'origine confessionnelle qui fournissent toujours une part importante des services à l'enfance et à la jeunesse (qu'ils soient financés sur fonds publics ou privés).⁷

La Loi fondamentale (*Grundgesetz*) qui fixe la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement de la fédération allemande, établit en matière de « *childcare* » une compétence législative partagée / concurrente du *Bund* (niveau fédéral) et des *Länder* (régions / unités constituantes de la fédération). Le *Bund* dispose d'une compétence législative générale en matière de « *public welfare* » en vue d'assurer des conditions de vie équivalentes sur l'ensemble du territoire et de préserver l'unité légale et économique de la nation ; les *Länder* quant à eux, peuvent préciser, compléter, ou supplémenter les dispositions législatives fédérales par leurs propres lois (OECD - 2004).

⁷ Part de places de garde des 0-3 ans (tous types confondus) gérée par les organisations caritatives : 60,6 % en 2002 (OECD - 2004)

Ainsi le niveau fédéral établit-il en matière d'accueil de la petite enfance un certain nombre de droits, opposables ou non (droit à une place de garde pour les 3-6 ans introduite en 1996 ; le droit à une place pour les 1-3 ans, actuellement en discussion, devrait voir le jour en 2013), et promeut-il l'édiction normes nationales (normes de qualité pour l'agrément des structures prestataires et des personnels ; protocoles d'évaluation des pratiques). Le *Bund* finance en outre des mesures expérimentales et des projets pilotes, se dotant par là d'une fonction d'aiguillon du changement.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des services à la petite enfance, la responsabilité revient exclusivement aux communes, au niveau de la ville ou du village, ou à l'échelon intercommunal (*Kreis / Gemeinde*), au nom d'un principe d'auto-administration. Le financement des dispositifs est assuré par les ressources fiscales propres des communes et par des subventions versées par les *Länder*.

Les communes ont pour mission d'évaluer les besoins à satisfaire sur leur territoire et de planifier en conséquence leur action en matière d'offre de services à la petite enfance, services qu'elles peuvent assumer sous leur propre régie ou déléguer à des prestataires publics, caritatifs (*freie Träger*) ou privés (entreprises de crèche ou initiatives familiales).

Dans un contexte où l'accent est mis désormais sur le renforcement des infrastructures d'accueil des enfants de moins de 3 ans, la répartition des charges du financement de la politique familiale prend un nouveau relief et donne lieu à des débats parlementaires hautement conflictuels. Un grand principe peut cependant guider l'analyse d'une répartition des compétences désormais sous pression : le Bund participe en priorité aux investissements pour la création de nouvelles places (Art. 104b GG / Loi fondamentale) tandis que les *Länder* sont davantage sollicités sur les coûts de fonctionnement de ces infrastructures.

Selon les droits individuels accordés (de manière supplémentaire) par certains *Länder* et suivant les clefs choisies pour subventionner les communes (par enfant présent sur la commune / par enfant déjà intégré à une structure / selon les coûts fixes des structures / selon le type de service offert) se dessinent des disparités territoriales importantes à la fois du point de vue du cadre législatif et réglementaire des services à la petite enfance et du taux de couverture de ces services (Esch *et alii*, 2005 ; voir infra).

Un système de financements croisés sous haute pression

En ce qui concerne le partage des coûts des services de garde, nous devons nous contenter pour l'instant d'un chiffre global, incluant les services (non scolaires) destinés aux enfants de 0 à 14 ans – selon l'Office statistique fédéral, les coûts exacts des services pour les 0-3 ans ne sont pas exactement mesurables, notamment du fait des variations entre les *Länder*. En 2006, le coût annuel de ces services a été estimé à 14,1 milliards d'euros (Graphique).

La stratégie de renforcement de l'infrastructure de garde pour les 0-3 ans, amorcée sous l'impulsion du Bund, a nécessité l'élaboration de nouvelles règles pour le partage de la charge financière liée à ces nouveaux engagements entre le Bund, les *Länder* et les communes.

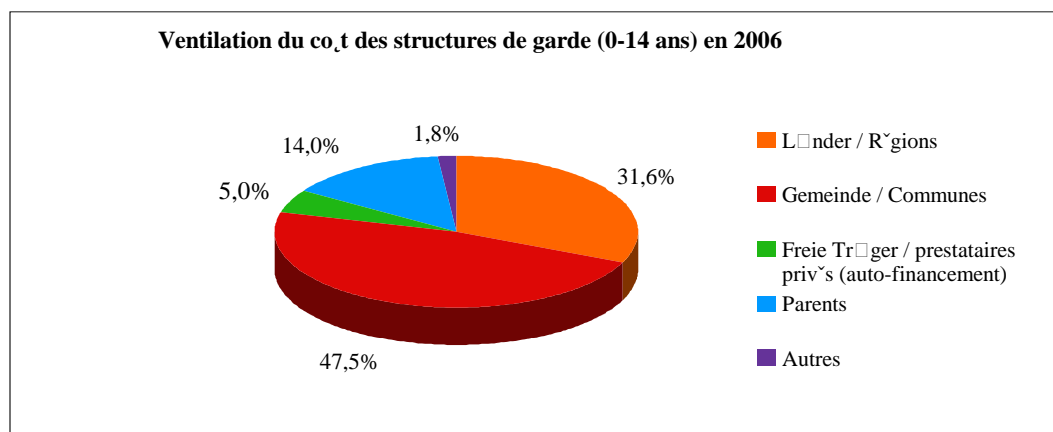
La Loi sur l'extension de l'accueil de la petite enfance (TAG) en vigueur depuis janvier 2005, prévoit d'étendre l'offre d'accueil des enfants de 1 à 3 ans avec la création de 750.000 places supplémentaires en deux étapes :

- * d'ici à 2010, une extension de 230.000 places a été planifiée, un chiffre qui élèverait le taux de couverture à 17 % ; le *Bund* s'engage à y investir annuellement 1,5 milliard d'euros ; 150.000 places restent encore à créer à ce jour (fin 2008) ;

* d'ici à 2013, 304.000 places supplémentaires devraient être créées (213.000 places ou 2/3 en structures collectives – *Tageseinrichtungen* + 91.000 places ou 1/3 chez des assistantes maternelles - *Kindertagespflege*). Le coût est estimé à 12 milliards d'euros environ.

L'objectif est de parvenir en 2013 à un taux de couverture de 35 %, ce qui correspondrait à la demande réelle.

Le partage des coûts de garde dans le cadre fédéral



Source : Statistisches Bundesamt : Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen 2006. Cité in: DJI (2008) : Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. München, page 13 ; mise en forme par les auteurs.

Les réformes majeures depuis le sommet de Barcelone (2002)

Au cours de ces dernières années, l'Allemagne s'est engagée fortement dans les réformes de la politique familiale afin de rattraper le retard accumulé par rapport aux pays voisins en matière d'accueil des enfants d'âge préscolaire. Deux réformes entamées depuis l'année 2000 ont marqué un tournant décisif dans la politique familiale allemande : la loi sur l'extension de l'accueil de la petite enfance (la TAG), entrée en vigueur le 1er janvier 2005, et la réforme « phare » du congé parental, entrée en vigueur le 1er janvier 2007.

L'extension de l'accueil de la petite enfance (La loi TAG) :

Pour la première fois, la loi TAG pose publiquement la question de la garde collective des enfants de 1 à 3 ans comme étant un enjeu sociétal. Cette loi se donne pour objectif de stopper la diminution de l'offre d'accueil en crèche dans les *Länder* de l'Est et d'en augmenter le nombre dans ceux de l'Ouest d'ici 2013, pour atteindre le niveau auquel se situent les besoins, évalués à 33 % des enfants de ce groupe d'âge, soient 2,1 millions d'enfants - un chiffre qui correspond aussi à l'objectif communautaire. La TAG propose également de réajuster, pour les enfants de cette tranche d'âge, la répartition entre l'offre d'accueil individuel et collectif, ceci en faveur des structures collectives (2/3 : 1/3). Aujourd'hui 88 % des enfants de moins de 3 ans qui ne sont pas gardés par l'un des parents sont gardés dans des structures collectives.

Cette loi a force d'obligation pour les *Länder* et les communes qui sont responsables du financement de ces structures, aidés par l'Etat fédéral à hauteur de 1,5 milliard d'euros (par an). La mise en vigueur de la TAG a permis l'amélioration des données statistiques rassemblées par les organismes responsables de l'aide à la jeunesse (*Kinder- und Jugendhilfestatistik*). Depuis 2005, les *Länder* ont la

possibilité (le droit) de soutenir financièrement l'offre de services privés lucratifs – et non plus seulement les associations de bienfaisance ou les initiatives parentales – à la condition, pour ceux-ci, d'avoir un agrément des services de protection de la jeunesse de la commune, notamment pour les responsables du management, de la surveillance et de la gestion des équipements. Les communes qui ne peuvent supporter seules les coûts créés par la TAG, dépendent en effet d'accords de coopération avec des entreprises ainsi que de l'offre des services privés lucratifs.

Pour les parents préférant s'occuper eux-mêmes de leur enfant de moins de 3 ans, le législateur a prévu de créer en 2010 un « bonus pour soins à domicile » (*Betreuungsgeld*) dont le montant reste à fixer (une somme de 150 € par mois est évoquée).

Les objectifs de la loi de TAG (trippler le potentiel d'accueil pour les moins de 3 ans) sont soutenus par la plupart des parents et par la population en général, comme l'attestent plusieurs enquêtes (*Allensbach, Emnid*, p.ex.) : en 2007, 91 % des habitants d'Allemagne de l'Est et 73 % à l'Ouest s'exprimaient en faveur de l'extension de l'accueil pour les moins de 3 ans (Forsa - 2007).

La réforme du congé parental

Cette réforme (*Elterngeld*) est entrée en vigueur pour les naissances survenues à partir du premier janvier 2007 ; elle offre un soutien ciblé aux couples biactifs sous forme d'un congé court (de 12 mois au lieu de 36 mois auparavant). Une incitation à la prise d'une partie du congé par le père a été introduite sous la forme d'une augmentation de la durée de rémunération de 2 mois, soit 14 mois au total en cas de partage entre les 2 parents – soit un droit individuel et non transmissible. Cette réforme vise à inciter les bénéficiaires à un retour plus rapide sur le marché du travail. Au lieu d'un dédommagement forfaitaire peu élevé, le nouveau congé parental offre un salaire de remplacement, à hauteur de 67 % du revenu individuel moyen sur les 12 mois antérieurs, plafonné à 1800 € par mois, subventionné pour les bas salaires. Un forfait de 300 € /mois est accordé à tous ceux qui ne travaillent pas (les étudiants, femmes au foyer p.ex.). Le travail à temps partiel pendant le congé parental est possible, jusqu'à 30 heures par semaine.

Cette réforme, qui s'inspire du modèle suédois, marque un tournant majeur dans la société allemande dans la mesure où la norme sociale est désormais la poursuite de l'activité professionnelle pour les deux parents, et non plus le retrait temporaire (ou définitif) des mères du marché du travail. Le rôle du père auprès du petit enfant se voit en outre reconnu et légitimé. En instaurant le principe d'un salaire de remplacement, la politique familiale donne un signal fort au principe du partage égalitaire des soins aux jeunes enfants. La réponse des pères à cette incitation s'est avérée plus forte que prévu.

En résumé, le « parcours de garde » visé à terme (2013/2014) par le législateur fédéral est désormais le suivant : garde par les parents jusqu'au 1er anniversaire de l'enfant (12 mois pour un partenaire et 2 mois par l'autre dans le cadre du nouveau congé parental) ; garde en crèche ou par une assistante maternelle pendant la 2ème et la 3ème année ; garde en *Kindergarten* après le 3^{ème} anniversaire révolu. Le compromis passé le 27 février 2008 sur l'introduction à partir de 2013 d'une allocation de garde par les parents (*Betreuungsgeld*), dont le montant n'est pas encore fixé, constitue une concession mineure à l'aire la plus conservatrice de la CDU.

Quant à la place des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants non gardés dans le milieu familial, elle relevait, comme le tiers secteur, de la subsidiarité traditionnelle dans la structuration des responsabilités en Allemagne. Aujourd'hui, les orientations changent radicalement : les pouvoirs publics soutiennent l'implication des entreprises dans l'accueil des enfants, et le patronat, très attentif au maintien des mères dans l'emploi dans un contexte de pénurie de main d'œuvre qualifiée, se positionne en partenaire officiel.

1.3 – Une modernisation progressive en France

En France la modernisation de la politique d'accueil des enfants a été progressive au cours des dix dernières années. Après les réformes introduites par le gouvernement socialiste (réforme du droit de la famille, congé de paternité...), la modernisation de la politique de soutien aux parents a été marquée par une intense activité de groupes de travail et de production de rapports demandés par le gouvernement à des experts, à des parlementaires ou à des personnes de la société civile⁸. Elle s'est traduite par plusieurs réformes, et notamment par la réforme du système des prestations d'accueil des jeunes enfants, ainsi que par la révision du statut des assistantes maternelles.

Le cadre institutionnel de l'accueil de la petite enfance

Le cadre institutionnel de l'accueil de la petite enfance diffère de celui de l'Allemagne, notamment en raison de l'importance du niveau national de régulation en France. Toutefois, la répartition des compétences entre les différents niveaux de coordination a évolué depuis les lois de décentralisation au début des années 1980. La définition des orientations politiques dans ce domaine reste néanmoins du ressort de l'Etat.

Une politique définie au niveau national

En France, pour aider les salariés à concilier vie familiale et vie professionnelle, le Code du travail et le code de la sécurité sociale garantissent un minimum de droits et de prestations : congés maternité/paternité, congés parentaux, congés pour enfants malades, etc.

Les prestations sont mises en œuvre, pour l'essentiel, par un organisme public, la Caisse Nationale des Allocations Familiales (Cnaf : Branche Famille du régime général de Sécurité Sociale) sous la tutelle de l'État. Son action est décentralisée. Dans chaque département, une (et parfois plusieurs) Caisse d'allocations familiales (123 Caf au total) mettent en œuvre les décisions fixées nationalement par l'Etat et la Cnaf. Les Caf définissent des politiques qui prennent en compte la situation économique et sociale locale. Elles interviennent directement :

- auprès des familles qui ont recours à un mode d'accueil individuel : assistante maternelle ou employée à domicile en compensation des coûts de l'emploi d'une assistante maternelle (Paje : Complément Mode de Garde - assistante maternelle) ou d'une garde à domicile (Paje : Complément Mode de Garde - garde à domicile) sous la forme d'aides financières (cf infra).
- auprès des familles dont un des parents a interrompu son activité professionnelle : CLCA (complément de libre choix, anciennement allocation parentale d'éducation - APE) en indemnisant partiellement l'interruption d'activité.
- auprès des établissements d'accueil sous la forme de prestations de services (participation financière en particulier avec la Prestation de Service Unique – PSU) en partenariat avec les communes et les associations, et parfois les départements
- auprès des autres acteurs impliqués dans la politique petite enfance : communes, départements et maintenant entreprises, sous forme de participation financière dans le cadre de contrats d'engagement (création de places et qualité des services) appelés depuis 2006 contrats enfance/jeunesse.

⁸ Rapports Brin, Péresse, Clément, Tabarot, Godet/Sullerot, etc.

En 2006, l'évaluation du coût global pour les finances publiques (Sécurité Sociale, Etat, collectivités territoriales) des services d'accueil pour les enfants de moins de trois ans (établissements d'accueil du jeune enfant, assistants maternels agréés, garde à domicile, écoles préélémentaires pour les 2-3 ans) se situe autour de 8,4 milliards d'euros. Les aides publiques visant à compenser la réduction ou l'arrêt d'activité professionnelle pour permettre la garde des enfants par un des parents sont estimées à 3,3 milliards d'euros, couvrant le complément libre choix d'activité de la Paje/allocation parentale d'éducation d'une part, et une partie des cotisations pour l'assurance vieillesse des parents au foyer, d'autre part. Le volume des dépenses publiques peut donc varier de 8,4 M d'€ à 11,7 milliards d'euros selon que l'on intègre ou non les financements des congés parentaux (Observatoire national de la petite enfance, 2008).

Décentralisation et développement des partenariats

Parallèlement depuis 1983, la reconfiguration de l'action publique est marquée par la décentralisation et le développement de partenariats impliquant une diversité d'acteurs, publics (nationaux, régionaux, départementaux) et privés.

Au niveau des départements, les conseils généraux sont des acteurs importants de l'action sociale intervenant par l'intermédiaire des services de la Protection Maternelle Infantile (PMI). L'agrément des modes d'accueil individuels et collectifs des jeunes enfants, comme aussi la supervision et le contrôle des services, relèvent du Président du Conseil général. Le service de la PMI intervient aussi dans l'agrément des centres de loisirs. Enfin, les départements ont la charge d'organiser et de financer la formation des assistantes maternelles.

Au-delà de ces compétences obligatoires, les départements peuvent développer une politique d'accueil des jeunes enfants plus novatrice qui peut, par exemple, se traduire par l'attribution d'aides financières à la création ou au fonctionnement de structures, la réservation de places de crèches pour les enfants de familles en situation d'insertion ou de grande difficulté sociale, l'aide au fonctionnement des relais d'assistantes maternelles ou de lieux d'accueil enfants-parents. Le président du Conseil général assure la présidence de la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, instituée en 2002.

Depuis 2004, des mesures nouvelles ont été prises pour ouvrir le secteur de la petite enfance à un plus grand nombre de partenaires, et en particulier aux entreprises. Parallèlement, depuis une vingtaine d'années, la part des associations n'a cessé de croître dans ce secteur: au début des années 1980, elles ne géraient que 10 % des structures, tous types d'accueil confondus, plus de 40 % au début des années 2000 (OCDE - 2003 : 28).

Les partenariats sont organisés au sein des contrats enfance et jeunesse qui, depuis 2006 ont remplacé les contrats « enfance » et « temps libre ». Le contrat enfance et jeunesse est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une caisse d'allocations familiales et un partenaire qui peut être une collectivité territoriale, un regroupement de communes, une entreprise ou une administration publique. Sa finalité est de poursuivre et optimiser la politique de développement de l'offre d'accueil des moins de 18 ans, en ciblant prioritairement les territoires les moins bien pourvus en modes d'accueil. Le contrat, d'une durée de quatre ans, est fondé sur deux exigences principales : l'efficacité (en offrant une meilleure visibilité de ce qui est fait) et l'équité territoriale. Le budget dédié aux contrats enfance s'est élevé à 4,65 milliards d'euros pour la période 2005-2008. La branche famille finance au maximum 55 % des dépenses prévues. Les financements consentis vont prioritairement à la fonction accueil (15 % maximum peuvent être affectés à la fonction pilotage).

Un effort de rationalisation des dépenses et de l'organisation de l'action sociale

La rationalisation est devenue une préoccupation croissante de la politique d'accueil des enfants, comme aussi des autres politiques publiques. Une importance accrue est portée aux découplages et aux synergies induites par les partenariats au niveau local. Au cours de la dernière décennie, la rationalisation a accompagné l'objectif de diversification de l'offre d'accueil de manière à répondre à des besoins de plus en plus variés venant de publics de plus en plus diversifiés. Elle s'est traduite par la recherche de meilleures performances dans le domaine de gestion. La réorganisation de l'offre d'accueil et la rationalisation des services visent à élargir le nombre et la variété des acteurs intervenant dans ce secteur, autour d'un même objectif : l'accroissement de l'offre d'accueil et son rééquilibrage sur l'ensemble du territoire. La mise en place d'une politique sectorielle plus transversale et plus décentralisée, visait alors à encourager les initiatives locales en matière d'accueil, la recherche de synergies locales, et en fin de compte le développement de nouveaux partenariats (un nouveau « welfare mix ») laissant une place plus importante aux acteurs privés, et notamment aux entreprises.

Amorcée en 2000, la simplification des modes de financement des structures d'accueil de la petite enfance s'est poursuivie avec la mise en place de la prestation de service unique – la PSU – en 2002, puis de la PSU « aménagée » à partir du 1^{er} janvier 2004. Initialement réservée aux structures d'accueil permanent, cette prestation versée aux communes et aux associations gestionnaires a été progressivement généralisée à tous les modes d'accueil collectif (crèches, halte-garderies, jardins d'enfants ...) qui peuvent faire de l'accueil régulier, occasionnel ou d'urgence, pour les enfants de moins de quatre ans. Outre le développement du multi-accueil, la réforme établit le principe d'une prestation à l'heure. La participation des familles est basée sur un pourcentage calculé en fonction des ressources du ménage, et tenant compte du nombre d'enfants à charge, ou de la présence d'un enfant handicapé⁹. La participation des Caf est fonction de la participation familiale. Elle s'ajoute à celle-ci dans la limite de 66 % du prix plafond retenu selon le type d'accueil concerné (collectif, familial ou parental). En 2004, des aménagements ont été prévus pour compenser les éventuelles pertes financières des structures consécutives à la mise en place de la PSU : versement de trois heures de concertation et d'accompagnement des familles par an et par place ; possibilité de réservation de créneaux ou de séquences horaires ; fixation d'un contrat d'objectifs. La PSU permet d'étendre l'accueil régulier de 0 à 4 ans (au lieu de 0 à 3 ans), l'accueil occasionnel de 0 à 6 ans, le multi-accueil - qui combine l'accueil régulier et occasionnel - de 0 à 4 ans (au lieu de 0 à 3 ans), et de développer des formes expérimentales d'accueil. Cette modification des tranches d'âge permet de combiner divers types d'accueil et de ainsi de développer le multi-accueil. La possibilité d'un financement à l'heure vise à introduire une plus grande souplesse pour les parents.

La réforme des prestations de soutien à l'accueil des enfants (PAJE) : diversification et flexibilisation des modes d'accueil

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) a progressivement remplacé un ensemble de prestations liées à la naissance et à l'accueil des enfants. L'objectif affiché de cette réforme était de simplifier le système d'aides aux parents devenu trop complexe au fil du temps, et de renforcer les possibilités de « choix » des parents, entre accueil collectif et accueil individuel, et entre garder soi-même ou faire garder son enfant. Il s'agissait aussi de rendre certains modes d'accueil individuels plus accessibles financièrement à un plus grand nombre de parents, notamment l'accueil par une assistante maternelle, renforçant de fait l'accueil individuel tandis que l'accueil collectif se développait beaucoup plus faiblement.

⁹ Par exemple, une famille avec un enfant paie 0,06% de ses revenus par heure d'accueil. La participation est progressive avec tarif minimum (prix plancher).

Encadré – La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

La PAJE est une prestation unique et globale comprenant :

- ✚ Un socle de base composé d'une prime de naissance ou d'adoption et d'une allocation de base versée sous conditions de ressources, mensuellement, de la naissance aux 3 ans de l'enfant ;
- ✚ Des compléments octroyés en fonction du choix du mode de garde effectué par la famille :
 - ⇒ Le complément « choix du mode de garde » - Cmg – (assistant maternel, garde à domicile ou structure) s'adresse aux parents d'enfant(s) âgé(s) de 0 à 6 ans qui choisissent de continuer à exercer une activité professionnelle. Cette allocation les aides à financer un mode de garde. En décembre 2007, 565 700 allocataires étaient bénéficiaires d'un Cmg pour l'emploi d'une assistante maternelle, 45 500 pour l'emploi d'une garde à domicile et 4 000 pour le recours à une entreprise ou une association.
 - ⇒ Le complément de libre choix d'activité – Clca – s'adresse aux parents qui ont réduit ou interrompu leur activité professionnelle pour élever un enfant de moins de 3 ans. Il peut être versé à partir du premier enfant pour une durée maximale de six mois, sous conditions d'activité antérieure. Fin 2007, 580 700 allocataires bénéficient du Clca, parmi lesquels 36 900 au titre du premier enfant, 334 200 au titre du deuxième et 209 700 au titre du troisième.
 - ⇒ Le complément optionnel de libre choix d'activité – Colca – mis en place à compter de juillet 2006, permet à l'un des parents d'au moins trois enfants qui cesse totalement son activité professionnelle de percevoir ce complément jusqu'au mois précédent le 1^{er} anniversaire de l'enfant ou de l'adoption. Au 31 décembre 2007, 2 300 parents en étaient bénéficiaires (Observatoire national de la petite enfance – 2008 : 12).

Outre le fait d'accroître la diversité des modes d'accueil et, ce faisant, d'élargir le choix offert aux parents, la réforme de la Paje visait aussi à introduire davantage de souplesse dans le fonctionnement des modes d'accueil. Déjà, le développement des structures multi-accueil répondait à cet objectif, cherchant à combiner sur un même site différents types d'accueil, permanent et occasionnel, de sorte à mieux répondre aux besoins des parents, eux-mêmes de plus en plus soumis à une flexibilité accrue des formes et des horaires de travail. Le Plan Petite Enfance 2007-2012 se situe dans la continuité de ces réformes cherchant à combiner diversification (et liberté de choix), rationalisation du fonctionnement et de l'organisation, et décentralisation (ou territorialisation).

En novembre 2006, le Ministre délégué à la Sécurité Sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, Philippe Bas a présenté un « Plan petite enfance », « *parce que la France doit pouvoir offrir, pour chaque enfant dont les parents travaillent ou recherchent un emploi, une solution de garde adaptée à ses besoins et aux souhaits de ses parents* » (dossier de presse, 7 novembre 2006 : 2). Le plan est engagé pour une durée de cinq ans, afin de « *lever les obstacles au développement d'une offre de garde diversifiée et de qualité et d'offrir à toutes les familles de jeunes enfants un mode de garde* » (note de presse - p. 3).

Ce plan met l'accent sur la nécessité de développer des services d'accueil plutôt que de renforcer l'attribution de prestations monétaires. Il affiche l'importance particulière accordée à l'implantation de services dans les zones rurales en sorte de répartir plus équitablement l'offre d'accueil sur l'ensemble du territoire. Il souligne en outre la nécessité d'améliorer les conditions de recrutement dans ce secteur ainsi que l'information des parents sur la disponibilité des modes d'accueil. Il propose neuf grandes mesures à développer d'ici 2012 : amplifier la création de places d'accueil, faciliter le recrutement des professionnels de la petite enfance (notamment en rénovant les règles d'encadrement et de fonctionnement des crèches pour « lever les obstacles au développement des places d'accueil »), expérimenter des micro-crèches pour faciliter les innovations (en modifiant le décret du 1^{er} août 2000), aider les petites et moyennes entreprises à créer ou à faire fonctionner des crèches (notamment en permettant aux PME de mandater des gestionnaires de crèches pour négocier des contrats enfance avec les CAF), uniformiser l'offre de services sur l'ensemble du territoire (par un accompagnement des professionnels et de la PMI), accompagner la mise en œuvre de la loi rénovant les professions d'assistantes maternelles (notamment en diffusant les référentiels d'application), développer l'emploi dans les filières de la petite enfance (en créant des « plates-formes petite enfance » dans toutes les régions, avec les rectorats, et en assurant la gratuité de ces filières), améliorer l'information des familles et enfin assouplir les modalités du congé de maternité

Le développement des places de crèches doit être financé par la Caisse Nationale des allocations familiales dans le cadre des conventions d'objectif et de gestion qui la lient à l'Etat. L'aide à l'investissement apportée par la Cnaf pour les 40 000 places nouvelles s'élèvera à 440 millions d'euros sur la période 2007-2012. Et à partir de 2012, la part des coûts de fonctionnement des crèches prise en charge par les CAF (prestation de service unique - PSU, contrats enfance-jeunesse - CEJ) s'élèvera au titre de ces nouvelles places à 371 millions d'euros par an (Dossier de presse – 7 novembre 2006 : 9)

Dans une lettre de mission adressée le 1^{er} août 2007 au ministre en charge de la famille, le président de la République indique qu'il souhaite que soient prises « *toutes les dispositions nécessaires pour que les parents soient en mesure de concilier plus facilement leurs vies professionnelle et familiale, notamment en développant et en diversifiant l'offre de garde d'enfants. Notre objectif est la mise en place d'un droit de garde opposable effectif à la fin de la présente législature* ». Le rapport remis au Premier Ministre en juillet 2008 par Michèle Tabarot sur « *Le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance* » souligne l'insuffisance quantitative de l'offre de garde d'enfants. Il évalue à 322 000 le nombre de places à créer pour couvrir les besoins (et à près de 500 000, si les enfants de 2 ans n'étaient plus scolarisés à l'école maternelle).

Face à ce constat, le rapport préconise une mise en œuvre progressive de ce droit à partir de 2012, précédée d'un certain nombre de mesures à mettre en place dès maintenant, à l'instar de ce qui s'est fait dans d'autres pays européens tels que la Suède. Outre le développement de moyens d'accueil comme les crèches d'entreprises présentées comme innovantes, il propose :

- de réformer le congé parental en faveur d'un congé plus court et mieux rémunéré, ce qui permettrait aux pères d'y participer davantage,

- de créer des "jardins d'éveil" pour les 2-3 ans ; les plages horaires seraient semblables à celles des crèches mais l'encadrement serait plus réduit (un adulte pour 12 enfants), générant ainsi un coût plus faible, les seniors participant également à l'accueil,
- de faire évoluer les relais assistantes maternelles vers des relais d'accueil familial et de les développer,
- d'assouplir les normes d'encadrement en sorte de rehausser les seuils d'enfants accueillis,
- d'autoriser les assistantes maternelles à accueillir un nombre plus grand d'enfants (de trois à quatre).

Le rapport propose en outre de réformer le pilotage de l'offre d'accueil, et ce faisant de faire évoluer les fonctions des caisses d'allocations familiales¹⁰.

Si le projet de mise en œuvre d'un droit opposable à l'accueil des jeunes enfants a plutôt reçu un bon accueil, en revanche d'autres points ont fait débat, notamment parmi les associations impliquées dans l'accueil des enfants, et ce sur deux points majeurs : le risque d'une baisse de qualité de l'accueil consécutif à la révision des normes d'encadrement d'une part, et le risque de marginalisation de certaines associations en raison des réformes de la gouvernance de l'accueil d'autre part. De son côté l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCASS) a souligné les difficultés que soulèverait la mise en œuvre d'un tel droit. Pour l'heure, ce projet n'est plus sur l'agenda politique.

Au total la modernisation des politiques familiales en France fait entrer les entreprises dans des partenariats concrets avec les projets publics, comme acteur à part entière. Dans son discours sur la politique familiale du 13 février 2009, le Président de la République annonce ainsi l'institution d'un Haut Conseil de la famille, lieu d'expertise et de débats (en remplacement des conférences de la famille qui avaient fonctionné pendant une dizaine d'années) et invite les partenaires sociaux à s'impliquer davantage sur les sujets afférents à la famille : « *Les entreprises ont été à l'origine des politiques familiales. Elles en sont les premières contributrices aujourd'hui. Il est souhaitable qu'elles fassent valoir leur point de vue* ».

1.4– Italie – Des réformes en ordre dispersé

L'Italie n'a pas à proprement parler de politique familiale instituée, les soins et l'éducation des jeunes enfants étant du ressort des mères essentiellement. La prise en charge de l'enfance relève largement des solidarités intergénérationnelles car le soutien public à l'accueil des jeunes enfants reste limité : l'offre de services est faible (34 % des municipalités ont des crèches : Istat 2006) et il en va de même pour les aides monétaires. Toutefois, certaines régions et municipalités ont pu développer des structures d'accueil ainsi que des formes de soutien aux parents pour l'accueil de leurs enfants.

Le développement des services à l'enfance

Avant l'âge d'un an, la plupart des enfants italiens sont gardés à domicile par un parent. Les mères ont droit à un congé maternité de 5 mois et, depuis 2000, chaque parent peut prendre jusqu'à 6 mois de congé parental, pour un maximum de 10 mois cumulatifs, jusqu'aux 8 ans de l'enfant (loi du 8 mars 2000, n. 53). Pour inciter les hommes à prendre ce congé, un mois supplémentaire est accordé au couple si le père prend au moins trois mois de congé parental. L'utilisation des congés est très souple : les parents peuvent en bénéficier pour des durées variables pouvant être d'une journée. Mais la « rémunération » du congé est faible et s'élève à 30 % de son dernier salaire,

¹⁰ Note de veille du CAS n° 107, juillet 2008.

jusqu'aux trois ans de l'enfant. Les parents d'enfants de trois à huit ans ont droit de prendre ce congé mais sans compensation monétaire. Ces conditions expliquent, en plus des préjugés sociaux et des réticences des employeurs, le faible pourcentage de pères qui utilisent ce congé. Parmi les salariés avec au moins un enfant de moins de 8 ans, seulement 24,2 % des femmes et 7,5 % des hommes prennent un congé parental tandis que ces proportions atteignent 40,9 % pour les mères et 10,9 % pour les pères d'enfants de moins de 3 ans. Parmi ces dernières, 57,5 % ont pris ce congé pour une période continue (plutôt que fractionnée), contre 38,1 % des pères (ISTAT 2008b).

Selon une enquête menée auprès des seules entreprises publiques, les pères représentent 17,4 % des travailleurs qui ont utilisé le congé parental en 2005 (parents qui ont pris au moins un jour de congé). Les mères prennent en moyenne 69 jours/an, et les pères 31 jours. La grande majorité des pères prend un congé pendant le premier mois de l'enfant, période pendant laquelle les travailleurs des entreprises publiques ont droit à une compensation monétaire équivalente à 100 % du salaire (Gavio et Lelleri - 2007).

En 1971, une "Loi crèches" avait défini les crèches comme des services sociaux et d'assistance et en avait confié la responsabilité aux municipalités. Cette loi prévoit une contribution régionale aux coûts de fonctionnement, dont le niveau varie d'une région à l'autre. Le projet de création de 3 800 crèches dans les années 1970 n'a pas abouti : seulement 2 404 crèches publiques étaient recensées en 2000 en dépit de l'augmentation continue de la demande de places d'accueil dans les années 1990. Face à l'ampleur de la demande insatisfaite (estimée à 25-30 %), une offre de services privés s'est développée, proposée par le secteur associatif (en tant que gestionnaire de services publics) et par le secteur à but lucratif (entreprises de crèches, souvent regroupées en chaînes). Le développement de l'offre privée a été soutenu par des financements publics et des crédits d'impôts, au niveau national (Lois de finance 2002 et 2003), régional (par exemple la Région Lombardie) et municipal (par exemple la municipalité de Milan). Les crèches privées représentaient 20 % de l'ensemble des structures collectives en 2000 et 38,9 % en 2005 (Istituto Innocenti 2001 - Istat 2005).

En 1997, la loi 285/1997 sur l'enfance prévoyait d'octroyer des financements pour des périodes de trois ans pour :

- Développer des services d'accueil,
- Soutenir des initiatives innovantes,
- Promouvoir des partenariats locaux,
- Soutenir des projets.

Dans les faits, les financements prévus n'ont été renouvelés que deux fois, ce qui pose un problème pour la pérennité des structures.

Les années 2000 : des réformes institutionnelles contradictoires

La loi 328/2000 constitue la loi d'encadrement national des politiques sociales attendue depuis 30 ans. Elle développe des ambitions universalistes, mais difficilement réalisables faute de ressources. Elle définit une programmation en cascade :

- l'État fixe les niveaux minima d'offre de places (destiné à devenir un principe de droits opposables),
- les Régions programment les mesures d'intervention,
- les municipalités assurent la mise en œuvre des projets sur leur territoire, éventuellement en intercommunalité.

En 2001, la Réforme du chapitre V de la Constitution attribue la responsabilité de la programmation des politiques sociales aux Régions. Il en résulte des conflits institutionnels entre les différents niveaux de l'action publique. De fait, les niveaux minima de l'offre de places n'ont pas encore été fixés.

La mise en place d'un programme extraordinaire de création de crèches (Piano Straordinario Nidi)

La ministre de la Famille du dernier Gouvernement Prodi (2006 / 2008), Rosy Bindi, a lancé un programme extraordinaire de développement des crèches (*Piano Straordinario Nidi*). En septembre 2007, un accord est conclu entre le Gouvernement, les Régions et les collectivités locales en matière de services socio-éducatifs pour la petite enfance dont l'objectif était de créer sur tout le territoire national « *un réseau intégré, étendu, qualifié et diversifié, de crèches, de services intégrés et services innovants sur les lieux de travail, afin de promouvoir le bien-être et le développement des enfants, de soutenir le rôle éducatif des parents et de faciliter la conciliation des temps de la famille et du travail* ». Un financement de 774 millions d'euros avait été prévu (loi de finance 2007 + fonds Ministère de la Famille) dont 282 millions pour le co-financement Etat-Régions (celles-ci doivent contribuer à hauteur de 30 % au moins au montant des dépenses).

Ce plan exceptionnel prévoit la création de 65 000 places [163 000 existaient en 2005] dont 20 000 en classes "printemps" pour les 2-3 ans (35 millions d'€). L'objectif est d'arriver à une couverture nationale de 15 % en 3 ans. Un effort particulier est concentré sur les régions du Sud afin qu'elles atteignent un taux de couverture régional minimum de 6 % (certaines régions n'atteignant pas le taux de 2 % actuellement). Des primes seront attribuées aux Régions du Sud qui respecteront les objectifs de progression de l'offre (% des municipalités où les services existent, % d'enfants couverts) avant 2013, avec un objectif intermédiaire en 2009.

Comme en France, avec la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), un suivi statistique de cet objectif est prévu. Un groupe d'expert a travaillé sur la définition des types des services à prendre en compte, ainsi que sur les indicateurs qui devront permettre de faire une évaluation uniforme sur l'ensemble du territoire national. Il existait déjà un Observatoire des Familles comportant un portail *web* pour la diffusion de documentation et données, mais sans rôle effectif d'évaluation.

Malgré la chute du gouvernement Prodi en février 2008, le Plan poursuit son chemin car les financements avaient déjà été engagés, notamment concernant le transfert des fonds aux régions qui doivent définir leurs propres objectifs quant à leur utilisation. Il faut aussi rappeler que plusieurs Régions financent actuellement des services types assistantes maternelles, dits Crèche en Famille, où une ou plusieurs personnes gardent jusqu'à 5 enfants, au domicile d'une des familles, ou d'un des éducateurs, ou bien dans un espace dédié à l'activité d'accueil. Chaque Région établit ses propres règles à ce propos.

Dans le cas italien, le développement insuffisant de l'offre publique d'accueil explique l'importance du recours aux arrangements informels, et en particulier familiaux, tout en ouvrant un espace d'action au secteur privé, au tiers secteur et aux entreprises.

1.5 – Royaume-Uni – Genèse d'une « révolution »

Le système de protection sociale britannique peut être caractérisé d'anglo-saxon, avec un modèle résiduel/libéral. Jusqu'en 1997, la garde des jeunes enfants était considérée comme une question privée. Les collectivités locales offraient un nombre de places d'accueil très limité, destinées aux enfants des familles « à risques ». Les crèches privées, qu'elles soient gérées par des associations souvent confessionnelles ou par des entreprises pour leurs salariés, étaient peu nombreuses. Quant à l'offre d'accueil par des assistantes maternelles, elle était peu régulée et financièrement inaccessible à la majorité des familles.

Le Plan de développement des modes d'accueil des enfants (« *National Childcare Strategy* ») lancé en 1998 par le nouveau gouvernement travailliste a fait l'effet d'une « mini révolution » dans l'approche de la garde des jeunes enfants. Aujourd'hui, les politiques publiques en direction de la petite enfance visent en premier lieu à réduire la pauvreté des enfants, à augmenter le taux de l'emploi des femmes et parallèlement à développer la conciliation entre les vies familiale et professionnelle.

Dès 1998-1999, le programme « *Sure Start* » a développé une approche ciblée s'inscrivant dans une politique « d'universalisme progressif » c'est-à-dire pour tous les enfants, mais avec un soutien renforcé aux enfants et aux familles qui en ont le plus besoin, via des actions ciblées sur les quartiers et régions défavorisées. Pour mieux articuler et dépasser le clivage entre l'accueil et l'éducation, les services d'accueil à l'enfance ont été récemment confiés à l'unité « *Sure Start* » rattachée au ministère de l'éducation mais placée sous l'autorité conjointe des ministères de l'Éducation et du Travail. Cette unité est chargée de mettre en œuvre un programme destiné à offrir à chaque enfant le meilleur départ possible dans la vie en réunissant les services d'éducation préscolaire, d'accueil, de santé et de soutien familial (OECD - 2006 : 482)

Deux plans successifs, en 1998 (« *National Childcare Strategy* ») et en 2004 (« *Ten years strategy* ») ont fixé la stratégie publique en direction de la petite enfance, tandis qu'en 2006 la première régulation législative (*Childcare Act*) en définissait le cadre légal sur un certain nombre de points. Actuellement, les objectifs visés se déclinent en quatre points : flexibilité, disponibilité, qualité et solvabilité. Ces quatre termes indiquent la teneur des mesures qui ont été prises depuis une décennie.

Flexibilité : L'objectif est de mettre en place un congé parental de 12 mois au lieu du congé de 13 semaines qui existe aujourd'hui, ainsi qu'un congé de maternité de 52 semaines dont 39 semaines rémunérées et avec une partie transférable au père. En outre, 3 500 « *Children's Centres* » devraient voir le jour d'ici 2010, en lien avec le développement du programme « *Sure Start* ».

Disponibilité : La stratégie nationale d'accueil des enfants (« *National Childcare Strategy* ») prévoit qu'une place d'accueil à temps partiel soit offerte à tous les enfants âgés de 3 à 4 ans (15 heures par semaine aujourd'hui pendant 33 semaines dans quelques zones, 20 heures par semaine pendant 38 semaines à l'horizon 2010). Elle prévoit également l'ouverture de garderies pour tous les enfants 3 à 14 ans de 8h00 à 18h00 du lundi au vendredi pendant 48 semaines. Les municipalités ont l'obligation de garantir une offre de places suffisantes dans leur commune pour les parents qui travaillent.

Qualité : La stratégie prévoit aussi une réforme de la réglementation et du régime d'inspection des crèches et des modes d'accueil de la petite enfance. Un système centralisé d'agrément et de contrôle de la qualité des structures d'accueil a été mis en place dans le cadre du plan de développement des services d'accueil pour les enfants, qui a été confié à une agence nationale, *l'Office for Standards in Education-OFSTED* (cf. infra, chapitre 3). Un budget de 250 millions de £ est alloué aux municipalités pour mener à bien cet objectif. Des mesures sont également destinées à améliorer les qualifications et les carrières des salariés travaillant dans le secteur de la petite enfance.

Solvabilité : Afin d'accroître la solvabilité des parents, le gouvernement a augmenté le crédit d'impôt familles (*Working Family Tax Credit*) destiné aux parents travaillant au moins 16 heures par semaine. Ce crédit d'impôt est octroyé sous conditions de ressources et de revenu ; il comporte une majoration éventuelle pour garde d'enfants (le « *Childcare Tax Credit* » devenu aujourd'hui « *Working Tax Credit Childcare Element* »). Cette aide qui ne touche que 5 % des familles, peut couvrir jusqu'à 80 % des frais de garde, jusqu'à un plafond de £175 par semaine pour un enfant, £300 par semaine pour deux enfants. A Londres, une aide de £5 millions est accordée aux projets pilotes visant à tester de nouvelles approches pour résoudre les problèmes d'accessibilité et de solvabilité.

Enfin, depuis avril 2006, un système de chèques service (*vouchers*) a été mis en place au Royaume-Uni pour apporter une aide financière aux parents et à leurs employeurs pour l'accueil des enfants de moins de 15 ans (ce système sera décrit au chapitre 2). Les salariés peuvent utiliser des chèques prépayés par leur employeur pour payer un établissement public ou privé, collectif ou individuel, à condition qu'il soit agréé. Ces chèques comportent des avantages fiscaux pour l'employeur et le salarié. Ainsi, en 10 ans, le Royaume-Uni est passé d'une situation où l'accueil des jeunes enfants n'était pas une préoccupation publique, à une situation où on constate aujourd'hui un effort concerté pour développer à cet égard une politique intégrée dans laquelle l'offre de services occupe une place centrale, avec parallèlement un investissement financier significatif. Cette « révolution » entraîne les entreprises à s'impliquer d'avantage dans la mise en place d'un marché de l'accueil.

Les évaluations de ces programmes réalisées par le *Daycare Trust* en 2006 et 2007 prennent note des progrès réalisés au Royaume-Uni depuis le lancement de la *Childcare Strategy* comme l'attestent aussi un grand nombre de recherches et d'enquêtes. En s'appuyant sur les conclusions de Fagan et Teasdale (2008), ces évaluations soulignent d'abord que la stratégie de développement des services d'éducation précoce (*Part-time nursery education*) a connu un grand succès : la possibilité d'avoir une place gratuite à temps partiel dans une « nursery » à l'âge de trois-quatre ans est utilisée par une grande majorité de parents. En ce qui concerne les autres services d'accueil (formels), l'agence d'évaluation conclut qu'il est toujours difficile pour les parents de trouver le mode d'accueil qui convient et à un coût raisonnable : « Le coût élevé des services d'accueil pour les parents soulève la question de la capacité du marché à répondre aux besoins diversifiés des parents, particulièrement pour la garde à des heures atypiques et durant les vacances scolaires » (Fagan et Teasdale - 2008, p. 26). On note enfin qu'il existe de grandes disparités territoriales dans l'offre de services d'accueil, entre des zones où l'offre est abondante (principalement dans le secteur privé) et des zones où l'offre est limitée et dépend principalement du secteur subventionné.

2 – L’offre d’accueil des enfants – Des situations contrastées

Après avoir examiné le cadre institutionnel dans lequel ont pris place les réformes des politiques de soutien aux parents dans les quatre pays, nous examinons maintenant les situations concrètes relatives à la situation de l’offre d’accueil des enfants.

2.1 – De fortes disparités territoriales en Allemagne

L’accueil collectif des enfants de moins de 3 ans connaît actuellement des changements d’envergure, tant dans les mentalités et que dans les pratiques. Il y a peu de temps encore, la garde collective était considérée représenter un danger potentiel (notamment au niveau psychologique) pour les enfants de moins de trois ans ; désormais ce sont les aspects positifs des modes collectifs de garde qui sont mis en avant, afin de favoriser leur développement. Ainsi le 12^{ème} Rapport sur l’enfance et la jeunesse (*Kinder- und Jugendbericht*) établit que le contact avec d’autres enfants dans le cadre d’une crèche contribue au développement de l’enfant dès son deuxième anniversaire (voir aussi Deutscher Bundestag 2005).

Une dynamique nouvelle se développe également en matière de garde collective des enfants de 3 à 6 ans (*Kindergarten*) : les résultats scolaires relativement mauvais attribués aux enfants vivant en Allemagne par l’OCDE ont mis en avant l’importance d’un soutien précoce en matière d’apprentissage langagière, notamment auprès des enfants issus de l’immigration – or nombre d’entre eux ne vont pas au *Kindergarten* (Büchner/Spieß – 2007 - cité dans : DJI-Zahlenspiegel, p. 10).

Au niveau de l’ensemble de l’Allemagne, le recours à un mode de garde (collectif ou individuel) selon l’âge se résume en deux chiffres : 13,7 % pour les moins de 3 ans et 87 % pour les enfants de 3 à 6 ans (Statistisches Bundesamt - 2006).

Une nouvelle méthode de recueil statistique a été introduite en 2002, qui abandonne la mesure de l’offre (de places de garde existantes) au profit d’une mesure individualisée de la demande (au niveau de l’enfant donc). Cette méthode permet de rassembler des informations sur chaque enfant recourant à un mode de garde individuel ou collectif, notamment son âge, son sexe, le fait que l’enfant soit issu ou non de l’immigration, les horaires de garde, etc. Ces statistiques permettent notamment de mesurer le niveau de recours aux modes de garde au regard de ces différentes données (DJI-Jugendinstitut, Zahlenspiegel - 2007 - p. 11)

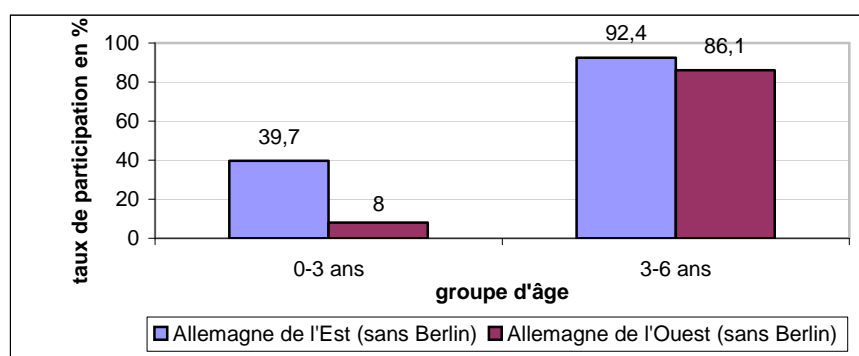
Les statistiques du *Deutsches Jugendinstitut* sur les modes de garde (*Zahlenspiegel - 2007 - Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*) sur lesquelles nous nous basons ici, mesurent l’utilisation par les enfants de moins de 3 ans et de 3 à 6 ans de l’offre de garde et ce selon différents critères : types de garde (collectif ou individuel), répartition régionale (Est / Ouest notamment), tranches d’âges, horaires quotidiens.

Des décalages Est/Ouest selon les tranches d'âges

Un décalage impressionnant persiste dans la couverture de la garde des enfants entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne, notamment par rapport aux enfants de moins de 3 ans. Le taux de couverture d'accueil institutionnel n'excède pas 10 % (à l'exception de la «ville-Etat» de Hambourg) dans les Länder de l'Ouest (de Baden-Württemberg à Schleswig-Holstein) et descend même à 4,5 % à Niedersachsen, tandis que le taux n'est jamais au-dessous de 30 % dans les Länder de l'Est et atteint même presque 50 % à Sachsen-Anhalt.

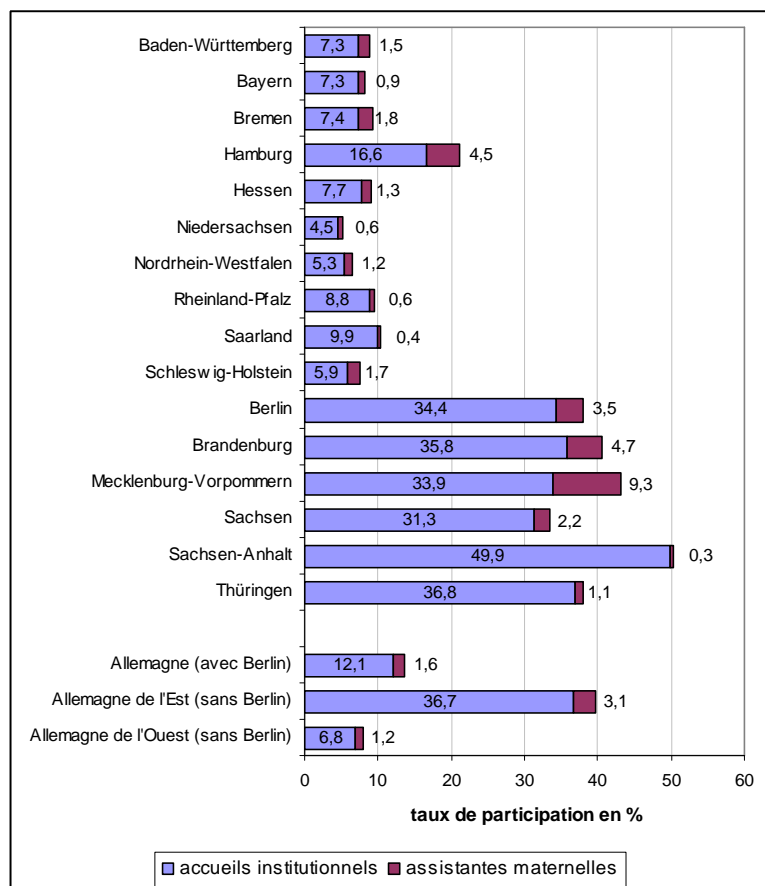
Le taux de couverture à l'Est est de presque 40 % contre 8 % seulement à l'Ouest. Les différences sont moins évidentes dans les taux de couverture pour la tranche d'âge des 3 à 6 ans : 92,4 % des enfants à l'Est, et 86,1 % à l'Ouest bénéficient d'un accueil collectif ou individuel. Ces différences Est / Ouest ne disparaissent que pour les enfants d'âge préscolaire (6 ans) dont plus de 90 % bénéficient d'un mode de garde collectif. C'est donc dans le groupe des moins de 3 ans qu'existe les plus grandes disparités de couverture entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne – et plus précisément dans la tranche des 2-3 ans : de 72,6 % à l'Est contre 16,7 % à l'Ouest (Graphiques).

Taux de participation des enfants à une garde (accueil collectif / assistante maternelle) selon l'âge en Allemagne de l'Est et l'Ouest au 15 mars 2006 (en %)



Source - Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen, Kinder und tätige Personen in Kindertagespflege 2006, zitiert in: DJI (2008) : Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. München, page 13

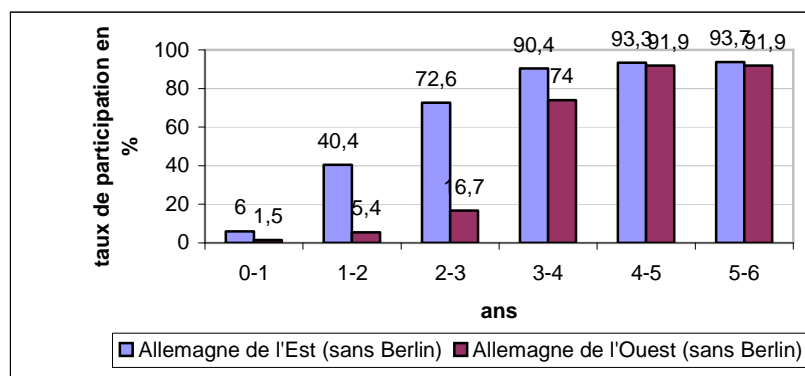
Taux de participation des enfants de moins de 3 ans à une garde selon le mode de garde (accueil collectif / assistante maternelle) dans les Länder au 15 mars 2006



Source - Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe 2006, zitiert in : DJI (2008) : Zahlenspiegel 2007. Kinderbetreuung im Spiegel der Statistik. München - S. 18

En ce qui concerne les enfants de 3 à 6 ans, on observe une convergence relative des pratiques de garde entre les Länder de l'Est et de l'Ouest qui reflètent une préférence exprimée pour l'accueil collectif (à plus de 90 %). Il existe également une convergence concernant les plus petits, de 0 à 1 an : la grande majorité des enfants de moins d'un an est gardée par la famille ou plutôt par les mères (à l'exception de 6 % à l'Est). Cette préférence pour la garde à domicile serait encore renforcée par la réforme du congé parental (voir plus loin).

Taux de participation à une garde (accueil institutionnel et assistante maternelle) selon la tranche d'âge en Allemagne de l'Est et l'Ouest au 15 mars 2006 (en %)



Source - Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen, Kinder und tätige Personen in Kindertagespflege 2006, zitiert in : DJI (2008): Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. München - page 13.

Reste que le recours à une assistante maternelle est plus répandu dans les régions où la couverture par des structures collectives est plus développée, par exemple dans 4 des 5 Länder de l'Est et, à l'Ouest, dans le Land de Hambourg. Ce phénomène montre que le recours à une assistante maternelle ne doit pas forcément être interprété comme signe d'un déficit de l'offre de garde collective mais plutôt comme l'expression d'une offre généreuse qui laisse un véritable choix aux parents. Les assistantes maternelles jouent en revanche un rôle marginal dans l'accueil des enfants de 3 à 6 ans (DJI-Zahlenspiegel 2007, pages 18 à 27) : entre 80 et 94,4 % d'entre eux sont accueillis dans une structure collective (*Kindergarten* ou *Kita*).

Des disparités Est / Ouest dans les rythmes quotidiens

En Allemagne, les services suivent des rythmes horaires différents selon l'âge des enfants : à plein temps dans les crèches ; à mi-temps pour les enfants de 3 à 6 ans (*Kindergarten*) ainsi que dans les écoles.

Le rythme **à plein temps** dans les crèches est dû au fonctionnement des structures à l'Est du pays. Si sur l'ensemble de l'Allemagne, la majorité des enfants gardés dans les crèches y restent plus de 5 heures par jour - la plus grande partie d'entre eux de 7 à 10 heures (45,9 %) ou plus de 10 heures (2 %) - à l'Est ce sont 63 % des moins de 3 ans (contre seulement 32,4 % à l'Ouest) qui restent entre 7 et 10 heures par jour en structure.

Le rythme **à mi-temps** prévalant pour les enfants de 3 à 6 ans est dû au fonctionnement des structures d'Allemagne de l'Ouest : presque 33 % des enfants accueillis par les *Kindergärten* et les *Kitas* (accueil collectif) n'y sont gardés que jusqu'à 5 heures par jour - contre 15,3 % à l'Est - et pas plus de 17,3 % y sont gardés pour toute la journée (7 à 10 heures) - contre 60,3 % à l'Est.

La diversité des prestataires dans l'offre d'accueil collectif

Parmi l'offre de services de garde collective se trouvent, outre les services publics créés et financés par les pouvoirs publics, nombre de services partiellement financés par les pouvoirs publics mais gérés par des prestataires privés. Le tableau suivant distingue ainsi prestataires publics et prestataires dits « libres » (*freie Träger*), ces derniers comprenant des structures privées à but non lucratif (les initiatives parentales, les structures des Églises protestantes et catholiques et celles des associations caritatives - *Wohlfahrtsverbände*) et des structures privées à but lucratif (entreprises de crèches).

Evolution de l'accueil collectif en Allemagne (avec Berlin) selon les prestataires, 1998 et 2006 pour les enfants de moins de 6 ans (en nombre et en %)

	Total	prestataire public	prestataire « libre »	Prestataire public	prestataire « libre »
Journée test		en nombre absolu		en %	
31.12.1998	48 203	20 087	28 116	41,7	58,3
15.03.2006	48 201	17 759	30 442	36,8	63,2

Source - Statistisches Bundesamt : Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen, Kinder und tätige Personen in Kindertagespflege 2006, zitiert in : DJI (2008): Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. München, p. 102.

En 1998 comme en 2006 la part des enfants de moins de 6 ans prise en charge par des prestataires « libres » est plus élevée que celle prise en charge par des prestataires publics. L'évolution pendant cette période montre que l'offre des prestataires non publics se développe tandis que celle des prestataires publics diminue, une évolution voulue par les acteurs gouvernementaux pour répondre à la multiplicité des besoins des parents (DJI-Zahlenspiegel 2007 - p. 102). Contrairement aux idées reçues, l'offre des prestataires libres est plus développée à l'Est qu'à l'Ouest de l'Allemagne (entre 17 et 19 % à l'Est contre moins de 10 % à l'Ouest).

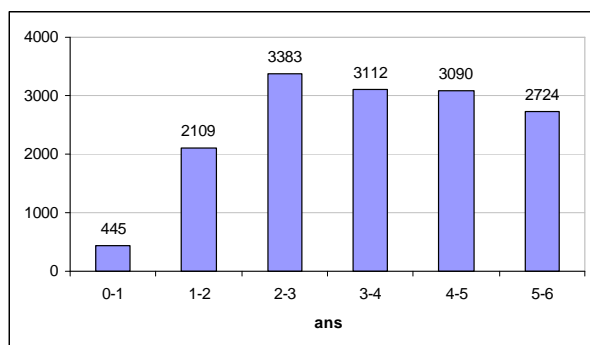
Une analyse plus spécifique des services à but lucratif montre que les places offertes par des entreprises dans leur établissement sont plus rares que celles offertes hors site, en coopération avec d'autres prestataires.

Places offertes par des structures collectives à but lucratif (15.03.2006)

	Total (nombre absolu)	dans les entreprises (en %)	En dehors des entreprises (en %)
Places	20 615	36,6	63,4

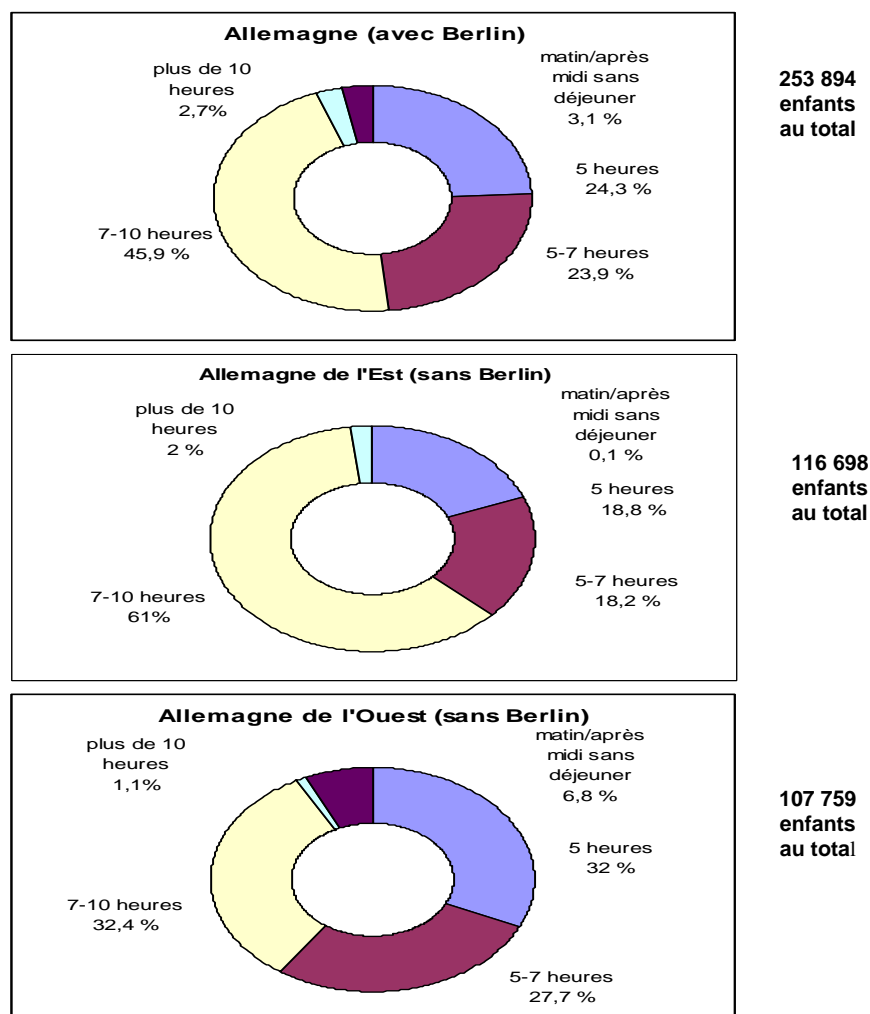
Source - Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen, Kinder und tätige Personen in Kindertagespflege 2006, zitiert in : DJI (2008) : Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. München, page 107.

Enfants gardés dans des structures collectives à but lucratif, selon leur tranche d'âge (2006)



Source - Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen, Kinder und tätige Personen in Kindertagespflege 2006, zitiert in: DJI (2008) : Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. München, page 109.

Accueil collectif des enfants de moins de 3 ans selon le nombre d'heures de garde par jour (2006)



Source - Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen, Kinder und tätige Personen in Kindertagespflege 2006, zitiert in: DJI (2008) : Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. München, page 43, eigene Darstellung.

Au total, le secteur lucratif ne constitue que 0,6 % de l'offre d'accueil, mais avec de grandes disparités régionales : taux inférieur à 1 % dans la majorité des Länder, mais un taux de 6 % à Hambourg. Ce sont surtout des enfants de 2-3 ans et de 3-4 ans et dans une moindre mesure des enfants de 4-5 ans qui sont accueillis par les structures du secteur lucratif.

2.2 – Une diversité des modes d'accueil en France

Le système français d'accueil des enfants de moins de six ans est caractérisé en premier lieu par une stratification selon l'âge, entre l'école maternelle pour les enfants de trois à six ans (âge d'entrée à l'école primaire) et les divers modes d'accueil pour les enfants de moins de trois ans dont une petite partie est accueillie à l'école maternelle. L'école maternelle relève du système d'éducation et donc du ministère de l'éducation nationale. La quasi-totalité des enfants de 3 à 6 ans y sont accueillis, à temps plein pour la plupart (sauf le mercredi, comme l'école primaire). Toutefois, l'accueil en dehors des périodes scolaires, ainsi que avant ou après l'école relève de la politique d'accueil des enfants. Rappelons enfin que la majorité des enfants français de moins de trois ans sont gardés principalement par l'un des parents.

L'offre d'accueil collectif

Fin 2007, la France métropolitaine comptait près de 10 000 établissements d'accueil collectif (crèches collectives, halte-garderies, jardins d'enfants et établissements multi-accueil) et services d'accueil familial (anciennes crèches familiales) (Bailleau - 2009). L'offre d'accueil collectif augmente légèrement, soutenue par le dynamisme des établissements multi-accueil (10 % des établissements d'accueil collectif et 9 % des places offertes). En revanche, l'offre des structures mono-accueil (crèches, halte-garderies et jardins d'enfants) diminue de même que celle des services d'accueil familial (Tableau). Les établissements multi-accueil représentent désormais la moitié des capacités d'accueil collectif des jeunes enfants (soit 136 000 places en 2007 sur un total de 270 000).

Toutefois, les disparités géographiques de taux d'équipement sont importantes, avec une forte concentration des structures d'accueil collectif dans la région parisienne et dans le sud-est de la France. La moitié nord de la France reste en revanche peu couverte par les structures collectives où les assistantes familiales représentent le mode d'accueil le plus fréquent.

Les modes d'accueil collectif et familial

Le décret du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans indique que ces établissements ont pour mission, outre leur fonction d'accueil, de veiller à la santé, à la sécurité, au bien-être ainsi qu'au développement des enfants qui leurs sont confiés. La création de ces établissements est préalablement soumise à l'autorisation du président du conseil général pour les structures de droit privé et avis pour celles qui sont créées par les collectivités publiques, notamment les communes. La prise en charge est assurée par une équipe composée notamment d'éducateurs de jeunes enfants, d'auxiliaires de puériculture, et dirigée par un médecin, une puéricultrice ou par un(e) éducateur(trice) de jeunes enfants si la structure comporte moins de 40 places.

Une gestion qui relève principalement des communes

La gestion des établissements d'accueil collectif relève pour l'essentiel des collectivités territoriales ou des associations du type loi 1901. D'autres organismes, tels que les Caisses d'allocations familiales, les organismes privés à but lucratif, les mutuelles, les comités d'entreprises peuvent aussi intervenir dans ce domaine.

En 2007, 80 % des crèches de quartier étaient gérées par des collectivités territoriales (70 % par des communes et 10 % par des départements) et 20 % par des associations. Les communes sont aussi à plus de 85 % responsables de la gestion des services d'accueil familial. 60 % des haltes-garderies traditionnelles sont gérées par des communes, 30 % par des associations et 5 % par les Caf. De même, 60 % des établissements multi-accueil traditionnels relèvent des communes et 40 % des associations. Les structures parentales ont généralement un mode de gestion associatif.

Les crèches collectives

Elles sont conçues et aménagées pour l'accueil régulier d'enfants de moins de trois ans.

Les crèches traditionnelles de quartier sont situées à proximité du domicile et ont une capacité d'accueil limitée à 60 places. Elles sont ouvertes de 8 heures à 12 heures par jour, fermées la nuit, le dimanche et les jours fériés.

Les crèches traditionnelles de personnel sont implantées sur le lieu de travail des parents et adaptent leurs horaires à ceux des parents. Leur capacité d'accueil est aussi de 60 places maximum.

Les crèches parentales sont gérées par les parents eux-mêmes (regroupés en association). Ils s'occupent à tour de rôle des enfants de moins de 3 ans. Leur capacité globale d'accueil est de 20 places maximum.

Les haltes-garderies

Elles accueillent occasionnellement des enfants de moins de 6 ans. Elles permettent d'offrir aux enfants de moins de 3 ans des temps de rencontre et d'activités communes avec d'autres enfants, et ainsi de les préparer à l'école maternelle. Les haltes-garderies traditionnelles peuvent offrir un maximum de 60 places et les haltes-garderies à gestion parentale sont limitées à 20 places (25 par dérogation).

Les jardins d'enfants

Les jardins d'enfants accueillent de façon régulière des enfants de 3 à 6 ans. Ils sont conçus comme une alternative à l'école maternelle et doivent assurer le développement des capacités physiques et mentales des enfants par des exercices et des jeux. Leur capacité d'accueil peut atteindre 80 places.

Les établissements multi-accueil

Ils proposent au sein d'une même structure, différents modes d'accueil pour les enfants de moins de 6 ans. Ils combinent accueil régulier (crèches ou jardins d'enfants) et accueil occasionnel (de type halte- garderie) et des places polyvalentes (utilisées pour l'accueil régulière et pour l'accueil occasionnel). Ces structures peuvent être générées par des collectivités territoriales ou par des parents en association. Selon le cas, leur capacité d'accueil est de 60 places ou de 20-25 places. Certains de ces établissements assurent à la fois de l'accueil collectif et familial : dans ce cas leur capacité d'accueil est plus élevée, limitée à 100 places.

Les services d'accueil familial (anciennement crèches familiales)

Ces services regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile pendant une partie de la journée et se rendent régulièrement dans un établissement d'accueil collectif pour diverses activités. Ils sont supervisés et gérés comme les crèches collectives. Les AM qui en font partie sont rémunérées par la commune ou l'organisme privé qui les emploie. Leur capacité d'accueil ne peut excéder 150 places.

Source - G. Bailleau - Etudes et Résultats n° 681. Drees, Février 2009

Nombre d'établissements d'accueil collectif et de crèches d'accueil familial pour les enfants de moins de 6 ans

Types de structures	Nombre d'établissements		Taux de croissance annuel moyen (%)	Nombre de places
	2003	2007	2003-2007	2007
Structures mono-accueil	5 666	4 350	-6,4	134 055
<i>Crèches collectives</i>	<i>2 548</i>	<i>2 077</i>	<i>-5,0</i>	<i>90 902</i>
- traditionnelles de quartier	2 114	1 731	-4,9	79 165
- traditionnelles de personnel	209	164	-5,9	8 987
- parentales	225	182	-5,2	2 750
<i>Halte-garderies</i>	<i>2 911</i>	<i>2 083</i>	<i>-8,0</i>	<i>35 711</i>
- traditionnelles	2 711	1 982	-7,5	34 190
- parentales	200	101	-15,7	1 521
<i>Jardins d'enfants</i>	<i>207</i>	<i>190</i>	<i>-2,1</i>	<i>7 443</i>
Structures multi-accueil	2 712	4 779	15,2	135 949
- traditionnelles de quartier	2 103	4 123	18,3	119 139
- traditionnelle de personnel*	-	60	-	2 306
- parentales	411	306	-7,1	5 535
- collectives/familiales	198	290	10,0	8 969
Total Accueil collectif	8 378	9 129	2,2	270 004
- services d'accueil familial (hors structures collectives familiales)	914	799	-3,3	60 514
Total établissements	9 292	9 928	1,7	330 518

* Ces établissements n'étaient pas répertoriés avant 2007 (ils étaient comptés parmi les établissements multi-accueil de personnel et les structures multi-accueil).

Champ - France métropolitaine

Sources - Enquêtes PMI, Drees - (Bailleau - 2009)

L'accueil individuel au domicile

Les assistantes maternelles représentent en France une offre importante d'accueil des enfants. Le nombre d'assistantes maternelles directement rémunérées par les parents était estimé à 277 000 en 2007 (données fournies par l'institution de retraite complémentaire des employés de maison - IRCM). Elles représentent une offre potentielle d'accueil pour 743 000 enfants, soit deux fois plus que l'accueil collectif. Contrairement à ce qui a été constaté en Allemagne, les assistantes maternelles sont surtout présentes dans les régions et départements où l'accueil collectif est limité, dans l'ouest et l'Est de la France où la population rurale est importante.

Au total, l'offre d'accueil, collectif et individuel est de 46 places pour 100 enfants de moins de trois ans (Bailleau - 2009). Les autres enfants sont gardés par l'un des parents, ou encore par des solutions plus informelles (Ananian et Robert-Bobée - 2009). L'enquête Modes de garde et d'accueil des enfants 2007, réalisée par la Drees en partenariat avec l'Insee et la Cnaf, indique que les enfants de moins de 3 ans sont surtout gardés par leurs parents : 63 % passent la majeure partie de la semaine avec eux. En dehors des parents, c'est l'accueil chez une assistante maternelle qui est le plus fréquent (18 %), devant la garde dans une structure collective (10 %). Pour les enfants plus grands qui sont scolarisés, ils sont principalement gardés par leurs parents en dehors de l'école : le mercredi, les trois quarts des enfants de 3 à 6 ans passent la majeure partie de leur temps avec un de leurs parents ; les autres jours de la semaine, entre 16h30 et 19h00, c'est le cas de 83 % des enfants (Ananian et Robert-Bobée - 2009). Pour les plus jeunes, la garde par les parents s'accompagne souvent d'un recours à une forme de garde complémentaire (les grands parents, une assistante maternelle ou une crèche).

L'enquête *Modes de garde et d'accueil des enfants 2007* révèle par ailleurs que 72 % des parents sont pleinement satisfaits des conditions de garde de leurs enfants (Clément et Nicolas - 2009), notamment à propos de l'éveil et de la sécurité procurés à leur enfant, ainsi que des horaires proposés. Ces résultats diffèrent cependant selon le mode de garde considéré : l'assistante maternelle apparaît plus souple au niveau des horaires (75 % des parents concernés sont pleinement satisfaits sur ce point contre 56 % des parents faisant garder leurs enfants en crèche). Mais, bien que les parents se déclarent satisfaits de leur mode de garde, 40 % d'entre eux en auraient préféré (ou souhaitent encore) un autre, la crèche principalement (64 % des parents). En dehors de la garde par les parents eux-mêmes, la crèche est le mode de garde jugée le plus bénéfique pour l'enfant (près de 40 %), suivi par l'assistante maternelle (près de 28 %). La garde à domicile reste associée à la souplesse des horaires pour les parents (Clément et Nicolas - 2009).

2.3 – L'importance des arrangements informels en Italie

Comme en France, le système italien est stratifié selon l'âge des enfants. Les enfants âgés de 3 à 6 ans vont dans leur très grande majorité (entre 95 % et 100 % des enfants) à l'école maternelle (*scuole dell'infanzia*) tandis que les enfants de moins de trois ans sont le plus souvent gardés dans la famille, par la mère en général, ou par une tierce personne employée de manière informelle. Les *scuole dell'infanzia* relèvent pour partie des municipalités, pour partie de l'Etat (après le processus d'étatisation des années Quatre-vingt), pour partie du privé reconnu par l'Etat. Si l'accueil des plus jeunes enfants (- de 3 ans) reste considéré comme une affaire de famille, depuis le début des années 2000, il est néanmoins devenu une préoccupation publique (cf. supra).

Quelques crèches (*nidi d'infanzia*) accueillent les enfants de 1 à 3 ans, mais leur répartition est très inégale sur le territoire, les régions du Nord concentrant 60 % des places (OCDE - 2006 : 431). En 1998, 27 % des enfants de 1 à 3 ans étaient gardés à la maison, 48 % par des proches ou un mode de garde informel, 7 % dans une crèche et 2 % par le père ou la famille (OCDE - 2006 : 432).

Au cours des quinze dernières années, on a observé une augmentation du taux de fréquentation des crèches, de 5,8 % des enfants de moins de 3 ans en 1992 (Innocenti - 2001) à 13,8 % en 2005, crèches publiques et privés réunies (ISTAT, 2006). Ce mouvement est lié en grande partie au développement des crèches privées qui représentaient 6,7 % des structures en 1992 et 38,9 % en 2004 (ibidem). Par contre, en 2004, seulement 2,6 % des enfants de moins de trois ans étaient accueillis dans un service intégratif/innovant, de type haltes-jeux ou espaces adultes-enfants (ISTAT - 2005).

La garde individuelle est presque totalement non régulée, et concerne environ 5 % des enfants de moins de trois ans à plein temps, un peu plus si on considère les modalités de garde multiples.

Des différences très importantes demeurent entre régions, et même entre municipalités. Les tableaux suivants qui montrent le taux de couverture des crèches et des services intégratifs, ne prennent en compte que les structures appartenant à des municipalités (même si elles sont gérées par d'autres acteurs).

Crèches municipales (2005)		
Régions et Macro-régions	Municipalités où il y a au moins une crèche municipale	Taux de couverture des crèches municipales
Piemonte	26,4	10,4
Valle d'Aosta	100,0	28,5
Lombardia	49,5	11,7
Trentino - Alto Adige	67,0	8,2
<i>Bolzano-Bozen</i>	<i>100,0</i>	3,6
<i>Trento</i>	<i>49,3</i>	12,9
Veneto	38,0	8,1
Friuli - Venezia Giulia	47,0	8,6
Liguria	36,6	11,3
Emilia - Romagna	73,6	23,4
Toscana	71,4	16,9
Umbria	29,3	11,0
Marche	43,1	13,0
Lazio	19,0	8,8
Abruzzo	16,7	6,2
Molise	2,9	3,9
Campania	18,3	1,3
Puglia	26,4	3,4
Basilicata	32,8	5,4
Calabria	6,8	1,5
Sicilia	32,8	6,1
Sardegna	12,5	7,3
Nord-ouest	40,6	11,5
Nord-est	54,1	13,7
Centre	40,9	12,0
Sud	16,5	2,5
Iles	22,8	6,4
ITALIE	36,1	9,1
Source - ISTAT 2008a		

Services intégratifs ou innovants pour la première enfance (2005)

Régions et Macro-régions	Municipalités où il y a au moins un service intégratif/innovant (%)	Taux de couverture des services intégratifs/innovants (%)
Piemonte	6,2	3,0
Valle d'Aosta	23,0	11,8
Lombardia	10,9	2,0
Trentino - Alto Adige	48,0	4,3
<i>Bolzano-Bozen</i>	<i>100,0</i>	6,0
<i>Trento</i>	<i>21,1</i>	2,6
Veneto	13,1	2,6
Friuli - Venezia Giulia	13,2	2,2
Liguria	64,7	5,5
Emilia - Romagna	33,1	4,8
Toscana	29,6	3,1
Umbria	33,7	2,7
Marche	14,2	4,1
Lazio	14,8	1,5
Abruzzo	12,1	1,0
Molise	0,0	0,0
Campania	28,3	0,7
Puglia	2,7	1,9
Basilicata	0,8	0,1
Calabria	1,7	0,8
Sicilia	1,5	0,3
Sardegna	5,8	1,8
Nord-ouest	13,5	2,7
Nord-est	25,7	3,5
Centre	20,6	2,4
Sud	11,6	1,0
Iles	3,7	0,6
ITALIE	15,3	2,1
Source : ISTAT 2008a.		

Ces différences reflètent des niveaux assez différents de dépenses municipales, comme le montre le tableau suivant.

**Dépenses des municipalités pour les crèches et les services
intégratifs/innovants pour les 0-2 ans (2005 - en euros)**

	Crèches municipales		Services municipaux intégratifs/innovants	
Régions et Macro- régions	Dépense municipale	Dépense municipale par usager	Dépense municipale	Dépense municipale par usager
Piemonte	72 111 559	6 242,3	1 222 003	366,4
Valle d'Aosta	5 042 101	5 124,1	501 457	1 229,1
Lombardia	159 797 549	5 025,2	3 591 571	653,5
Trentino - Alto Adige	22 194 419	8 582,5	2 999 677	2 184,8
Bolzano-Bozen	5 576 000	9 765,3	2 570 000	2 655,0
Trento	16 618 419	8 247,4	429 677	1 060,9
Veneto	54 324 380	4 894,1	3 268 715	927,0
Friuli - Venezia Giulia	15 195 405	5 882,9	295 643	445,9
Liguria	14 233 000	3 558,3	1 367 211	697,6
Emilia - Romagna	152 057 687	5 805,3	4 808 448	895,3
Toscana	79 750 627	5 150,5	4 375 505	1 531,5
Umbria	16 563 968	6 769,1	913 265	1 527,2
Marche	22 815 657	4 404,6	1 363 257	833,3
Lazio	173 059 114	12 896,6	8 338 680	3 761,2
Abruzzo	10 145 540	4 925,0	214 643	677,1
Molise	1 199 312	4 011,1	0	-
Campania	6 396 195	2 515,2	1 199 941	860,2
Puglia	15 322 812	3 805,0	1 101 753	500,6
Basilicata	3 217 190	3 793,9	6 000	300,0
Calabria	2 837 594	3 414,7	329 364	776,8
Sicilia	58 010 619	6 249,1	109 254	258,3
Sardegna	15 543 739	5 374,7	1 056 037	1 470,8
Nord-ouest	251 184 209	5 196,7	6 682 242	596,7
Nord-est	243 771 891	5 740,9	11 372 483	1 040,2
Centro	292 189 366	7 998,6	14 990 707	2 051,3
Sud	39 118 643	3 687,7	2 851 701	654,5
Isole	73 554 358	6 041,4	1 165 291	1 021,3
ITALIA	899 818 467	5 994,4	37 062 424	1 060,8
Source - ISTAT 2008a				

Toutefois, les données statistiques italiennes sur la garde des enfants restent pour l'instant lacunaires et dispersées. A la fin 2007, le *Piano Straordinario Nidi* prévoyait un développement du suivi statistique et on peut espérer disposer de données plus complètes dans un avenir proche.

2.4 – Une grande variété d'arrangements au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, l'offre d'accueil des enfants se caractérise par sa diversité juxtaposant garderies, crèches, assistantes maternelles, centres d'accueil des enfants, classes d'accueil permettant de répondre à des besoins divers (cf. Callender - 2000). L'entrée à l'école primaire se fait dans la 5^{ème} année de l'enfant. Les horaires quotidiens sont généralement 9h00 -15H30.

L'offre d'accueil « formel » pour les enfants de 0 à 2 ans

Cette offre est principalement le fait du secteur privé :

- Les crèches (*Day care centres and nurseries*) enregistrées et contrôlées par l'OFSTED. Elles accueillent les enfants à plein temps toute l'année (au moins 7 heures par jour). Certaines structures offrent des services partiels avec des sessions de 4 heures par jour, 5 jours par semaine. Les enfants peuvent y être accueillis à partir de l'âge de six mois. L'offre vient principalement du secteur privé car l'offre des Municipalités est concentrée sur les familles pauvres.
- Les crèches municipales offrent des places subventionnées pour les familles à risque ou à bas revenus et pour les employés municipaux.
- Les assistantes maternelles (*childminders*), enregistrées et contrôlées par l'OFSTED, accueillent les enfants à leur domicile au moins 7 heures par jour, avec des horaires qui peuvent être plus flexibles - mais pas toujours - que ceux des *nurseries*. Le coût d'une assistante maternelle est moins élevé pour les parents que la plupart des autres modes d'accueil.
- Les *nannies* sont employées par les parents pour garder leurs enfants chez eux. Certaines logent chez leur employeur.
- Les « *Children's centres* » du programme *Sure Start* sont destinés à apporter des services d'accueil gratuits et de bonne qualité, une éducation précoce (*early years education*) et un soutien aux parents vivant dans des quartiers défavorisés. Ces centres s'adressent aux familles depuis le moment de la grossesse jusqu'à l'âge scolaire des enfants. Ils regroupent des services de garde, des services de santé, de soutien familial, de conseils en matière d'emploi. Ils sont ouverts toute l'année toute la journée (OCDE - 2006 : 481). Ils offrent aussi des services pour les enfants jusqu'à 14 ans.
- Les « *Playgroups* » fonctionnent en principe à temps partiel (3-4 heures par jour pour plus de 70 % d'entre eux) et accueillent les enfants de 2-3 ans, souvent avec les parents. Ces centres d'accueil sont moins coûteux pour les parents dans la mesure où les services sont assurés à plus de 50 % par des bénévoles.

Pour les enfants de 3-4 ans

- Les écoles maternelles (*pre school*) sont gratuites et accueillent les enfants à temps partiel (actuellement 12,5 H par semaine) pendant 38 semaines. Il est prévu à partir de 2010 d'étendre la plage d'ouverture à 15H par semaine. Cette préscolarisation est le plus souvent assurée par les écoles primaires, au sein des écoles mais dans un bâtiment à part «*reception class*». Pour les enfants accueillis dans d'autres types d'établissements (crèches, réseaux d'assistantes maternelles...), une subvention correspondant à ces heures gratuites est versée directement au prestataire, qui vient en déduction du prix payé par les parents.

- L'*accueil périscolaire* se fait dans l'école. Il est assuré par des prestataires privés ou par des bénévoles. Cet accueil s'adresse en principe aux enfants de plus de 5 ans, mais il concerne souvent aussi ceux de 4 ans, pour des durées de 3-4 heures par jour du lundi au vendredi (Callender - 2000).

L'offre de places et leur utilisation

En 2006, le *Daycare Trust* a calculé que 920 000 nouvelles places d'accueil avaient été créées depuis le lancement de la *National Childcare Strategy* en 1998, avec un ratio d'offre de 1 place agréée pour 3 enfants de moins de 5 ans. Pratiquement tous les enfants de 3-4 ans (93 %) utilisent les heures de préscolarisation gratuites auxquelles ils ont droit dans des structures municipales (écoles ou crèches) en majorité (Speight et al - 2009). Cependant, un peu plus de la moitié des enfants de 3 ans et un cinquième de ceux de 4 ans sont accueillis dans des établissements privés, à but lucratif ou non (Daycare Trust - 2006).

Les parents qui souhaitent compléter ces heures gratuites de préscolarisation pour que l'enfant soit gardé à plein temps doivent acheter ce service à un établissement, privé ou public. Le gouvernement s'efforce de soutenir le développement d'une offre d'accueil à temps plein pour tous les enfants de 3 à 14 ans, en partenariat avec le tiers secteur, le secteur privé et peut-être avec les employeurs. En septembre 2006, une école sur 8 offrait un tel service, payant pour les parents mais avec des possibilités de déductions fiscales.

Dans le même temps, on observe une augmentation de l'offre d'accueil provenant du secteur privé, celui-ci accueillant les enfants à partir de 6 mois, parfois plus jeunes, et à temps plein. Le secteur privé offre, en outre des services d'accueil en dehors des horaires scolaires pour les enfants scolarisés. Le *National Audit Office* estime que le nombre de places d'accueil offert par le secteur privé pour les enfants d'âge préscolaire a augmenté de 90 % entre 1997 et 2004. Les $\frac{3}{4}$ de ces places sont offertes par des entreprises privées ou par le tiers secteur, le reste par les collectivités locales et les écoles (Bryson *et al.* 2006).

Les sources statistiques recueillent les données par types de structures d'accueil (*nursery school, day nursery, playgroup* etc...) et ne permettent pas de distinguer les pourvoyeurs (privés à but lucratif/non lucratif, collectivités locales, etc...). Concernant la durée d'accueil des enfants, l'enquête sur l'usage de modes de garde par les parents¹¹ (*Childcare Survey of Parents*) conduite en 2008 donne quelques renseignements : il apparaît que, en moyenne, les enfants (de 0 à 4 ans) accueillis dans des modes de garde formels le sont pour des durées courtes, autour de 10-15 heures. Seuls les parents ayant recours aux *reception class* (qui ne concernent que les 3-4 ans bénéficiant des 12,5 heures de préscolarisation gratuites) et aux crèches (*day nurseries*) le font pour des durées supérieures à 20 heures hebdomadaires : environ 30 heures pour les premiers, 22 heures pour les seconds (Speight et al - 2009). Sachant que les *reception class* concernent 17 % de l'ensemble des 3-4 ans, et les *day nurseries* 21 % des 0-2 ans et 17 % des 3-4 ans (idem).

¹¹ Modes de garde formels et informels. Dans cette enquête 41 % des parents d'enfants de 0-2 ans disent n'avoir recours à aucun mode de garde extérieur.

Partant de situations très diversifiées quant à l'offre d'accueil des enfants et aux dispositifs de soutien proposés aux parents, les quatre pays étudiés ont réformé et développé leurs politiques de soutien aux parents au cours des dix dernières années. Leurs efforts ont été centrés sur l'accueil des enfants, de manière à faciliter la conciliation entre travail et responsabilités parentales, à augmenter la participation des mères au marché du travail, à limiter la pauvreté des enfants, à stimuler leur développement cognitif et à améliorer leur bien-être. Les priorités accordées à ces objectifs varient selon les pays en fonction de leur situation au regard de l'emploi des mères, de la pauvreté des enfants et des familles, de leur histoire et des représentations collectives qui prévalent concernant le bien-être des enfants. Le Royaume-Uni a mis au premier rang de ses préoccupations la réduction de la pauvreté des enfants tandis que l'Allemagne a cherché à promouvoir l'éducation précoce des enfants, la participation des mères au marché du travail et l'égalité entre les parents. Les raisons démographiques sont également présentes en filigrane de ces réformes, conformément aux recommandations européennes.

Ainsi, en dépit de points de départ très différents, les réformes qui ont été examinées dans ce chapitre semblent aller dans le même sens, suivant en cela les orientations fixées par l'Union Européenne. Dans les quatre pays, bien qu'à des degrés divers, l'éducation précoce des enfants semble être un point d'accord. Tous portent désormais une attention soutenue au développement de l'accueil préscolaire. Tous ont aussi reformulé leur politique dans ce domaine, mettant en avant le soutien aux parents qui travaillent (ou qui recherchent un travail), à la parentalité, aux enfants. Cependant, si la notion d'un droit des enfants à un mode d'accueil progresse, sa mise en œuvre est loin d'être achevée. Les quatre pays s'orientent néanmoins vers un système d'accueil des enfants fondé sur la diversité des dispositifs au service de la liberté de choix des parents, s'éloignant ainsi de l'idée d'un service public universel qui prévaut dans les pays scandinaves, même si sur certains points ces pays ont pu servir de modèle aux réformes.

Les réformes des politiques d'accueil de la petite enfance n'ont pas pour seul objectif d'accroître l'offre d'accueil. Elles visent aussi à en modifier les formes de gouvernance et à mettre en place de nouveaux instruments. Dans les quatre pays, le soutien apporté par les pouvoirs publics combine soutien aux structures d'accueil et soutien aux parents. Le soutien aux structures passe à la fois par un système de subventions et par des déductions fiscales, en fonction du caractère privé ou public de ces structures. Les déductions fiscales s'adressent aussi aux entreprises qui participent à cet enjeu de développement des modes d'accueil. Le Royaume-Uni et la France, ont mis en place un système de chèques (« *vouchers* ») prépayés qui permettent aux parents de payer les frais de garde. La possibilité d'utiliser des *vouchers* pour payer des *baby sitters* ou des crèches privées a été introduite aussi en Italie, mais pas dans toutes les municipalités, et selon des règles régionales différentes. Ces chèques permettent d'améliorer la solvabilité des parents qui peuvent alors acheter des services sur le marché, selon leurs préférences et leur convenance. Ainsi, dans les quatre pays considérés ici, se structure un marché des services à l'enfance dans lequel des entreprises de crèches apparues dans les années 90, souvent regroupées en chaînes, occupent une place grandissante.

Les instruments de soutien aux parents pour l'accueil de leurs enfants varient sensiblement d'un pays à l'autre. L'histoire et les cultures nationales, les cadres institutionnels, les partis et les courants politiques au pouvoir, mais aussi l'action des acteurs sociaux influents orientent les réformes. Le nouveau *Policy mix* qui se constitue au gré du développement des plans d'action dans ce domaine est plus ou moins public ou plus ou moins privé. Toutefois, le développement des modes d'accueil est partout l'occasion de mettre en place de nouveaux partenariats entre différents groupes d'acteurs, aux niveaux national, régional et surtout local. Dans les quatre pays, les entreprises sont partie prenante de la diversification des partenariats et, ce faisant, de la transformation des modes de gouvernance de la politique d'accueil des enfants.

Dans la plupart des pays, la modernisation des politiques de soutien aux parents s'est accompagnée d'une recherche de nouveaux partenaires pour contribuer au financement de cette politique et pour diversifier les choix des parents. Les entreprises sont l'un de ces nouveaux acteurs sollicités pour s'impliquer davantage dans ce qui apparaît comme une « cause » politique nouvelle autour des enfants et du lien entre travail et parentalité. Les entreprises sont ainsi appelées à participer non seulement au développement de l'offre d'accueil mais aussi à sa diversification.

Dans ce chapitre, nous interrogerons tout d'abord la manière dont est perçu l'appel aux entreprises dans des contextes où les politiques publiques sont plus ou moins actives dans ce domaine de l'accueil des enfants (1). Puis, nous examinerons les formes que prend cette sollicitation dans les quatre pays étudiés (2). Enfin, nous tenterons de donner une évaluation statistique de ce que font effectivement les entreprises dans les quatre pays (3).

1 – Comment est perçu l'appel aux entreprises ?

Comment est perçue l'intervention des entreprises en matière de garde d'enfants dans les quatre pays ? Nous examinerons dans cette section les débats et discussions auxquels donne lieu l'implication des entreprises dans ce domaine. Dans quelle mesure l'entreprise est-elle considérée comme un acteur légitime de la politique d'accueil des enfants ? Comment l'entreprise s'insère-t-elle entre la famille et les pouvoirs publics qui sont généralement considérés comme les responsables en matière d'accueil des jeunes enfants ? L'implication des entreprises est-elle une manière de « privatiser » l'accueil des enfants ?

En Allemagne, la refonte de la politique familiale autour de la figure du « couple bi-actif » et la pénurie de main d'œuvre émergente ont conduit à une recomposition des coalitions d'acteurs autour des services de la petite enfance. Le patronat soutient fortement les réformes facilitant le retour des mères sur le marché du travail. Au niveau fédéral, les employeurs s'affichent comme les partenaires privilégiés du gouvernement dans la mise en œuvre de la nouvelle politique familiale, et les employeurs sont considérés par le gouvernement comme des alliés clés et des co-financeurs des places de crèches à créer. Symboliquement, le patron des patrons allemands préside depuis 2003 « l'Alliance pour la famille » (cf. infra), ce qui atteste de l'implication forte des entreprises en tant qu'acteur privilégié du développement des modes d'accueil des enfants. Dans la négociation collective, la conciliation entre travail et vie familiale offre un terrain de collaboration pacifique entre employeurs et syndicats de salariés. Les syndicats ont vivement soutenu les deux réformes récentes (celle du congé parental et celle concernant l'extension de l'accueil de la petite enfance-TAG - cf. chapitre 1) tant au niveau des entreprises, qu'aux niveaux régional et fédéral.

En France, les employeurs sont depuis longtemps des acteurs de la politique d'accueil des enfants. D'abord au niveau du financement, puisqu'ils financent 67 % de la politique familiale. Ensuite, parce qu'ils sont représentés dans les Conseils d'administration des Caisses d'allocations familiales qui ont un pouvoir de décision important dans le domaine des financements alloués aux équipements de la petite enfance. Aussi, parce que les employeurs peuvent agir dans ce domaine, directement ou via un comité d'entreprise, même si les participations directes restent rares. Jusqu'alors, l'implication directe de l'entreprise dans la prise en charge de l'enfance n'était pas bien perçue par l'opinion publique qui tendait à y voir une intervention du patron dans la vie privée des salariés et un retour du paternalisme (Buttner *et al* - 2003). Une enquête récente montre que cette méfiance, dans un contexte où les employeurs sont perçus comme poursuivant avant tout des intérêts économiques contradictoires avec les besoins personnels de leurs salariés, n'a pas disparue (Ollier-Malaterre - 2009). Dans une étude précédente (Daune-Richard *et al* - 2007), des acteurs de terrain exprimaient des craintes au sujet de l'implication accrue des entreprises dans l'accueil de la petite enfance, craignant le développement d'inégalités dans l'accès des salariés à ces services et s'interrogeant sur les garanties qui seraient apportées à la qualité du service. En tout état de cause, le soutien du gouvernement à l'implication des entreprises dans l'accueil du petit enfant s'affiche plutôt comme une politique de diversification de l'offre de garde que comme une politique de responsabilisation des entreprises, telle qu'elle apparaît en Allemagne.

Pourtant, selon l'enquête Familles et employeurs réalisée par l'Ined et l'Insee (cf. infra), un salarié français sur deux considère que son entreprise pourrait faire davantage pour l'aider à mieux concilier son emploi et sa vie familiale¹² (Lefèvre *et al* - 2008 ; Eydoux *et al* - 2008 et 2009; Trancart *et al* - 2009).

En Italie, le débat sur les modes de garde met l'accent sur le niveau particulièrement bas du taux de fécondité et du taux d'emploi des femmes avec, pour ce dernier, ses implications en termes de pouvoir d'achat des familles, notamment des familles des classes moyennes. La question du faible taux d'emploi féminin a fait débat tout au long de la dernière décennie, dans le cadre des objectifs de Lisbonne, mais aucune proposition d'envergure n'a été faite pour favoriser son accroissement, à l'exception du « Plan Extraordinaire Crèches » (*Piano Nazionale Straordinario Nidi*) introduit par le dernier gouvernement de centre-gauche (Cf. Chapitre 1). Pendant la campagne électorale, le centre-droit a proposé d'introduire le quotient familial dans l'assiette fiscale des ménages afin de favoriser les familles nombreuses : toutefois, abandonner la taxation individuelle aurait des effets décourageants sur l'emploi des femmes déjà comparativement bas, en particulier pour les femmes peu rémunérées.

Cependant, une des premières mesures du nouveau gouvernement a été la défiscalisation des heures supplémentaires, ce qui est généralement considéré comme peu incitatif au travail rémunéré des femmes et peu favorable à un partage égalitaire des responsabilités familiales, puisque les heures supplémentaires sont plutôt l'apanage des hommes. Depuis le printemps 2008, pour la première fois en Italie, une femme (*Emma Marcegaglia*) est à la tête du patronat (*Confindustria*) et une femme est aussi à la tête des jeunes de *Confindustria* (*Federica Guidi*). Toutefois, jusqu'ici la *Cofindustria* ne

¹² Dans cette enquête, les perceptions des employeurs sont abordées par les deux questions suivantes :

- « Un employeur doit-il aider les salariés à coordonner leur travail avec leur vie familiale ? » ;
- « Dans un établissement comme le vôtre, certaines mesures pourraient-elles aider les salariés à mieux concilier travail et vie familiale ? ».

Les trois-quarts des employeurs déclarent avoir un rôle à jouer dans la coordination travail – vie familiale de leurs salariés (14 % répondent : « oui absolument », et seulement 62 % « dans certains cas »). Concernant les raisons invoquées, 69 % des répondants considèrent que cela contribue à réduire l'absentéisme, 64 % que cela « favorise le bien-être des salariés et réduit leur stress » et 58 % que cela améliore la productivité des salariés » contribuant ainsi à accroître la performance de l'entreprise. Toutefois, 30 % seulement déclarent que des mesures pourraient être prises pour aider à cette coordination au sein de leur établissement, et en premier lieu par des aides à la garde d'enfants (46 % des réponses renseignées) ou des aménagements d'horaires (26 % des réponses renseignées). Les salariés quant à eux pensent que les employeurs ont un rôle à jouer pour faciliter la conciliation entre travail et vie familiale (60 % d'entre eux) et 54 % déclarent que des mesures pourraient être prises, au sein de leur établissement, pour coordonner travail et vie familiale. La confrontation des réponses indique des divergences de point de vue entre employeurs et salariés : les employeurs auraient ainsi tendance à surestimer l'offre tandis que les salariés, au contraire, pourraient avoir tendance à la sous-estimer (Trancart - 2008).

s'est pas exprimée sur le rôle des entreprises dans le défi de la conciliation. La crise économique a changé les priorités : la réforme longtemps attendue des fonds dits « amortisseurs sociaux », en particulier la réforme de l'indemnisation du chômage, est passée au premier plan.

Dans l'opinion publique, le fait que l'entreprise d'un des deux parents dispose d'une crèche est considéré comme un grand atout pour quatre raisons : cela permet l'accès à un mode de garde dans un contexte de pénurie de places dans les crèches municipales, à un prix abordable du fait de la contribution de l'entreprise, à proximité du lieu de travail d'un des deux parents, et avec des horaires en principe adaptés aux horaires de travail.

Les syndicats revendiquent leur rôle dans les négociations, surtout au niveau local, pour soutenir l'investissement des employeurs dans ce domaine, tout en soulignant que ces services devraient être soumis à des normes spécifiques pour assurer un service à la collectivité et pas seulement à l'entreprise : contrôles, ouverture au public du quartier, projet pédagogique, tarifs liés aux revenus des ménages. Les services destinés à favoriser la conciliation sont souvent utilisés par les entreprises dans les négociations avec les syndicats.

Au Royaume-Uni, l'engagement des entreprises dans la prise en charge de l'enfance est traditionnellement peu développé car, comme en Allemagne et en Italie, celle-ci était vue comme une affaire de familles. Dans les changements intervenus au tournant du siècle le secteur privé a pris une grande importance dans ce secteur pour assurer un développement de l'offre de places soutenu par l'Etat. Mais, plus que la création ou le financement de places par les entreprises pour leurs salariés, c'est l'essor d'un marché de prestataires qui est favorisé par le dispositif des *vouchers* (équivalents de nos chèques services). Créé en 2006, ce dispositif permet aux salariés d'utiliser des chèques prépayés par leur employeur pour payer une structure d'accueil agréée (publique ou privée, collective ou individuelle). L'employeur et le salarié bénéficient de déductions fiscales sur le montant du chèque. Ce dispositif ne favorise pas la responsabilité des entreprises britanniques dans le développement de l'offre de garde, mais soutient plutôt leur implication dans des politiques de conciliation (*work-life balance*).

Ce rapide survol indique que l'implication des entreprises dans l'accueil des enfants suit des logiques différentes d'un pays à l'autre.

2 – L'appel aux entreprises

2.1 Le rôle incitateur de l'Etat allemand en faveur de l'implication des entreprises dans l'accueil des enfants

Dans le développement des politiques de conciliation travail – famille en Allemagne, les entreprises sont sollicitées en premier lieu pour mettre en place des formes flexibles de travail et des arrangements d'horaires (Rouault et Veil - 2008 ; Klammer et Letablier - 2008). Pour autant, le rôle incitateur de l'Etat vis-à-vis de l'implication des entreprises dans les modes d'accueil reste important.

Dans la logique de subsidiarité retracée plus haut, les incitations étatiques envers les entreprises en matière de services à la petite enfance ont été longtemps inexistantes. Elles prennent aujourd'hui principalement la forme de déductions fiscales : le principe général établi – mais toujours peu connu des entreprises selon les analystes – veut que toute contribution financière de l'employeur s'ajoutant au salaire et dont il peut être matériellement prouvé (par un reçu ou une facture) qu'elle a été consacrée à l'achat d'un service de garde pour un enfant en âge pré-scolaire peut-être déduite de l'impôt sur les sociétés.

Ce principe vaut également pour les investissements directs dans une infrastructure ou les coûts de fonctionnement d'une structure de garde collective. Des aides financières étatiques existent désormais dans ce domaine – une exception constitutionnelle a même été introduite pour permettre au Bund et aux Länder de soutenir des structures de garde à but lucratif. Notons cependant que vouloir livrer une synthèse des aides de ce type relève de la gageure : chaque Land possède en effet une législation spécifique en la matière et il existe donc autant de critères de subventionnement que de Länder. C'est pourquoi, nous avons choisi de nous concentrer dans un premier temps sur les actions incitatives du gouvernement fédéral¹³, qui prennent notamment la forme d'impulsion à la constitution de coalitions d'intérêts en faveur du développement des services de garde pour la petite enfance – toujours dans la tradition subsidiaire du fédéralisme.

Insérer les entreprises dans les réseaux locaux consacrés à la conciliation

En 2003 a été lancée avec l'appui du ministère de l'Économie et du Travail, l'initiative « Alliance pour la famille » (*Allianz für Familie*) avec l'objectif de promouvoir l'action des entreprises en faveur des familles (*Familienfreundlichkeit*). Cette alliance, placée sous la présidence du « patron des patrons » allemands (président du BDI / *Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.*), rassemble les acteurs des politiques familiales et les partenaires sociaux et vise à encourager les employeurs notamment les petites et moyennes entreprises à introduire et à approfondir des pratiques de gestion qui tiennent compte de la vie familiale de leurs salariés.

Les pactes locaux pour les familles (*Lokale Bündnisse für Familie*), créés par le ministère à la Famille en 2004, ont pour objectif de coordonner une variété d'acteurs politiques (communes), économiques (partenaires sociaux) et sociaux (associations de jeunes et de parents, églises, tiers secteur), en vue de créer des réseaux locaux pour amorcer un débat public sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et pour élaborer une offre de services de proximité, notamment de garde pour la petite enfance. Ces alliances sont chargées de constituer des « creusets d'idées » pour forger des projets locaux. Désormais établis dans plus de 360 villes ou communes, avec la participation d'environ 2 200 entreprises, ces pactes locaux ont beaucoup contribué au changement des mentalités en matière de conciliation. Une première évaluation par l'Institut Prognos (2006) lancée à l'initiative du Ministère de la Famille porte sur les retombées économiques des pactes locaux pour les entreprises et pour les communes : les premières y trouvent un lieu d'apprentissage en matière de conciliation (elles peuvent agir plus vite et plus efficacement en bénéficiant de l'expérience et des erreurs des autres entreprises) ; les communes y gagnent en image par l'attention plus grande portée aux besoins des familles, ce qui peut notamment leur permettre de perdre moins d'habitants par effet de migration.

Soutien aux initiatives des PME en faveur de l'accueil des 1-3 ans (Förderprogramm Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung (Erfolgsfaktor Familie))

Par ce programme lancé le 25.02.2008, le ministère fédéral de la Famille (BMFSFJ) encourage les PME (jusqu'à 1 000 salariés) à s'engager dans la création de nouvelles places d'accueil (au moins 6) pour les enfants de leur personnel âgés de moins de 3 ans. Ce programme favorise la coopération entre les entreprises et les prestataires - publics, caritatifs et privés - de services à la petite enfance. Pour la création de places de garde pour les enfants de leurs salariés, ces organismes percevront une subvention couvrant 50 % des coûts de fonctionnement (jusqu'à 6 000 euros par an par place créée) et ce pendant 2 ans. Ce programme, dont les dépenses s'élèveront à 50 millions d'euros d'ici 2011, est financé par le Fonds social européen.

Une boîte à outils à disposition des PME : le site www.mittelstand-und-familie.de

¹³ Deux études de cas localisées seront présentées dans le Chapitre 4

Issu de l'Alliance pour la famille (*Allianz für Familie*), un réseau de coopération entre pouvoirs publics et partenaires sociaux lancé en 2003, conjointement par la coalition rouge-verte et la fondation Bertelsmann – fondation privée d'intérêt public issue d'un conglomérat multimédia désormais global - ce portail d'information sur la conciliation est spécifiquement destiné aux PME. Ce portail est animé par une entreprise à but non lucratif (*Familienservice*) qui fournit en outre aux entreprises des conseils par e-mail ou téléphone.

Conçu comme une « direction des ressources humaines virtuelle », ce portail d'information propose aux PME des outils « issus de la pratique et destinés aux « praticiens » - synthèses sur la législation du travail, outils de diagnostic et *checklists*, pour qu'une entreprise donnée soit en mesure d'élaborer pas à pas les solutions qui lui conviennent le mieux en matière de conciliation. Véritable lieu de ressources, ce portail vise en outre à stimuler la constitution d'un réseau interentreprises sur les questions de conciliation via un annuaire des entreprises ayant déjà mis en œuvre des mesures « exemplaires » et donc susceptibles de conseiller d'autres entreprises sur la voie à suivre et les pièges à éviter.

Les syndicats incitent les entreprises à s'engager en matière d'accueil des enfants

L'engagement du DGB (l'organisation parapluie des syndicats, *Deutscher Gewerkschaftsbund*) vis-à-vis du développement des modes d'accueil des enfants de moins de 3 ans s'est nourri de deux sources :

- le refus du patronat en 2001 d'accepter une loi sur la promotion de l'égalité professionnelle homme/femme pour le secteur privé. Le DGB y a répondu par une vaste initiative pour « L'Egalité des chances » (Klenner - 2005),
- la réforme, en 2001, de la *Betriebsverfassungsgesetz* (BetrVG, loi organique d'organisation des entreprises) qui encadre les droits et les obligations des représentants des salariés : pour la première fois les objectifs de l'égalité homme/femme et de la conciliation du travail et de la vie familiale y sont intégrés (§80 Abs. 1 Ziff. 2b BetrVG). Les comités d'entreprises ont reçu un droit d'initiative (*Initiativrecht*) (§ 92 Abs. 1,3 BetrVG) pour promouvoir ces objectifs, mais le DGB n'a pas réussi à les intégrer dans la pratique de la négociation collective (*tarifliche Regelungsbereich*). Les employeurs s'efforcent d'éviter de garantir des droits obligatoires à leurs salariés (Botsch *et al.* - 2006) - c'est ainsi que seulement 7 % des entreprises enquêtées par le WSI (Institut de recherche économique et sociale) ont signé des conventions liant juridiquement les parties signataires sur les sujets de l'égalité professionnelle et de la conciliation travail/famille (Lindecke - 2005 : 323).

En revanche, il existe une loi sur l'égalité homme/femme dans le secteur public qui oblige les services à offrir aux salariés des modèles d'organisation du temps de travail compatibles avec leur vie familiale (§12), c'est-à-dire du temps partiel, du télétravail, un droit à des jours de congés complémentaires (pour enfant malade), des comptes épargne temps (*Arbeitszeitkonten*).

Récemment, les accords d'entreprise ont eu tendance à traiter la question de la conciliation sous l'angle de « la place des pères » - par exemple les accords passés par la Commerzbank et Telekom sont ainsi formulés : « *les mesures décrites ci-après sont destinées aux hommes et aux femmes et les hommes seront particulièrement encouragés à en faire usage* ».

La réforme de la *Betriebsverfassungsgesetz* (la loi d'organisation des entreprises) en 2001 a orienté la politique des syndicats vers une conception plus vaste et plus intense de la conciliation travail-famille (*work-life-balance*). Cette nouvelle orientation s'est trouvée renforcée par les réformes récentes de la politique familiale, notamment la loi sur l'extension de l'accueil de la petite enfance (TAG) et la réforme du congé parental, deux réformes vivement soutenues par les syndicats, tant dans les entreprises qu'aux niveaux régional et fédéral par les syndicats de branche, ainsi que par le DGB, l'organisation parapluie des syndicats de salariés. L'assentiment des syndicats porte essentiellement sur l'extension des services envisagés pour les moins de 3 ans et sur l'adoption du principe du salaire de remplacement pour le congé parental, au lieu d'un dédommagement forfaitaire (DGB Positionspapier N° 6, 2006, Bereich Gleichstellungs- und Frauenpolitik).

Des guides pratiques établis par les syndicats pour le développement par les entreprises des services d'accueil de la petite enfance

Les syndicats se sont saisis d'une mission explicative des réformes de la politique familiale et d'un travail d'information sur leurs implications pour leurs adhérents et dans les entreprises. Il existe donc une grande demande d'informations pratiques et de connaissances éprouvées du côté des représentants syndicaux et du personnel, des comités d'entreprises pour mettre en œuvre des mesures de conciliation entre vie familiale et professionnelle. De multiples guides pratiques ont été publiés à cette fin. Ces guides sont adressés aux comités d'entreprises, aux représentants syndicaux et même aux patrons et au management.

Quelques exemples :

- Guide du DGB (Union des syndicats) pour le soutien des entreprises aux services d'accueil de l'enfance. Ce guide est un bon exemple d'un recueil vaste et en même temps détaillé des informations pratique utiles pour créer des services d'accueil. Il traite des questions de l'organisation, du financement et des subventions publiques, des modalités de coopération avec d'autres acteurs (soit des entreprises, soit des communes ou encore des organisations intermédiaires para-publiques), proposant en annexe des exemples d'accords d'entreprise jugés constituer de bonnes pratiques et un plan qui explique en détail les étapes de leur réalisation. C'est un vrai manuel ;
- Un guide du DGB pour les PME (2003) se focalise sur les avantages pour les PME de mettre en place des modes d'accueil qui s'adaptent facilement au rythme de l'activité des entreprises ; La spécificité de ce guide est de mettre l'accent sur le caractère participatif des procédures à mettre en œuvre, intégrant les partenaires sociaux et les salariés ;
- Les positions du DGB pour la création de crèches d'entreprises avec des exemples de bonnes pratiques : « *Mehr als gute Gründe – Kindertageseinrichtungen schaffen Chancen* » (« L'égalité des chances – l'un des motifs parmi d'autres pour la création de bonnes infrastructures ») ;
- Le guide des entreprises dites *family-friendly* - aides pratiques pour les comités d'entreprises (« *Familienfreundlichkeit im Betrieb – Handlungshilfe für die betriebliche Interessensvertretung* » - publié par la fondation Hans-Böckler en coopération avec le ministère fédéral de la famille, diffuse des exemples de bonnes pratiques dans les conventions d'entreprises et donne les informations juridiques à destination des comités d'entreprises.

Les certifications, et notamment les labels, sont des instruments utilisés par les entreprises pour visualiser leur « comportement » et approuver les bonnes pratiques qu'elles mettent en œuvre. L'Allemagne a mis en œuvre un audit « *Familienfreundlichkeit der Unternehmen* » qui est géré par la Fondation Hertie¹⁴, pour délivrer un label „family friendly“. Cet audit vise à mesurer le degré de « *Familienfreundlichkeit* » des entreprises (mais aussi des institutions d'enseignement supérieur – *Hochschulen*), sur la base d'une évaluation des mesures de conciliation offertes aux salariés. À sa demande, une entreprise peut bénéficier de cet audit, qui évalue non seulement les mesures en cours mais aussi les mesures qu'elle désire mettre en œuvre à l'avenir – mesures qu'elle a pu élaborer grâce à la subvention reçue préalablement à la procédure d'audit elle-même.

L'attribution de cette subvention et de cet accompagnement débouche sur l'attribution d'un label¹⁵ mais aussi sur la remise annuelle d'un prix d'excellence : participer à cette procédure constitue pour les entreprises un instrument de communication et de distinction (*corporate identity*), d'une part vis-à-vis de leurs clients (image d'entreprise socialement responsable) et d'autre part pour le recrutement de salariés hautement qualifiés (gain d'attractivité au regard d'un projet familial personnel).

En définitive, ce déploiement d'outils à disposition des entreprises, tant des employeurs que des syndicats et des comités d'entreprise témoigne de la mobilisation qui est faite en Allemagne sur ce thème de la conciliation entre travail et vie familiale. Les entreprises sont appelées à devenir un rouage majeur de cette politique, dans un contexte où il s'agit de mobiliser le plus grand nombre d'acteurs sur cette « cause » politique nouvelle qui se cristallise sur la conciliation travail et vie familiale et qui coalise des objectifs variés de soutien au travail des mères, de bien-être des enfants, d'égalité entre femmes et hommes, et de relance de la fécondité.

2.2 – Les entreprises et l'accueil des enfants en France

Bien que l'accueil des enfants soit considéré comme une affaire relevant d'abord des politiques publiques, les entreprises sont des acteurs de premier plan de cette politique : d'abord au niveau du financement puisqu'elles financent 67 % de la politique familiale (ou plus exactement 67 % des recettes de la branche famille de la Sécurité Sociale – la Cnaf - grâce aux cotisations assises sur les salaires des salariés du régime général, le taux de cotisation actuel étant de 5,2 %), le reste étant financé par les impôts (la Contribution sociale généralisée – CSG - représentant à elle seule 21 %). Ensuite, les employeurs sont représentés dans les Conseils d'administration des Caisses d'Allocations Familiales qui ont un pouvoir de décision important en ce qui concerne l'attribution des financements aux équipements de la petite enfance (crèches, centres aérés, haltes-garderies, etc...). Enfin, les employeurs peuvent aussi avoir leur propre stratégie en matière d'aide sociale/familiale et agir directement ou via un comité d'entreprise. Toutefois, les participations directes restent rares : seuls quelques secteurs offrent des services d'accueil pour les enfants de leurs salariés, traditionnellement des secteurs employant de la main d'œuvre féminine qualifiée, avec des horaires atypiques, tels les hôpitaux, ou ayant une politique sociale avancée, comme les administrations publiques et certaines banques. Ces établissements étant destinés au personnel de l'entreprise ils sont traditionnellement appelés « crèches de personnel » (cf. chapitre 1).

¹⁴ Fondation privée d'intérêt public issue d'un groupe de la grande distribution.

¹⁵ À ce jour 518 organisations, dont 461 entreprises, disposent de ce label - dont l'attribution n'est effectuée que pour trois années à l'issue desquelles un nouvel audit doit être mené pour le conserver.

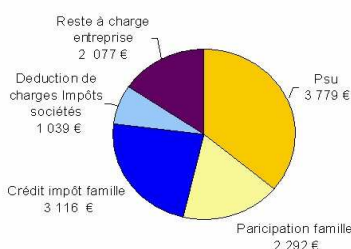
Les aides financières pour les entreprises qui investissent dans l'accueil

Depuis 2004, des mesures ont été prises pour inciter les entreprises à investir dans l'accueil des enfants :

Aides à l'investissement : depuis 2000, des conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont signées entre la Cnaf et l'Etat prévoyant des « plans crèches » et des fonds spéciaux pour financer l'investissement en places de crèches. Plusieurs fonds se sont ainsi succédés : FIPE, AIE, DAIE, DIPE, PAIPE. Depuis 2004, ces fonds sont ouverts aux entreprises et les Caf ont la possibilité de soutenir les services d'accueil gérés par des entreprises à but lucratif (les entreprises de crèches). Au 31 décembre 2007, 84 entreprises de crèches, soit 3 611 places, ont bénéficié d'une telle aide à l'investissement (Observatoire national de la petite enfance - 2008 : 10).

Fiscalité : Le crédit d'impôt familles (CIF) créé par la Loi de finance 2004 et mis en œuvre par un décret d'application en août de cette même année permet aux entreprises de déduire de leur bénéfice imposable un certain nombre de dépenses liées à la famille. Depuis le 1^{er} janvier 2009, les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel peuvent déduire 50 % de leurs dépenses destinées à créer ou à faire fonctionner des crèches (contre 25 % auparavant), jusqu'à un plafond de 50 000 euros et peuvent en outre déduire de leur bénéfice imposable certaines dépenses liées à la famille. Au total, si l'on additionne les aides fiscales (Crédit impôt famille - CIF + déductions fiscales), les aides des Caf au fonctionnement (Prestation de service unique - PSU) et la participation des familles, la part du coût total d'une crèche qui reste à la charge de l'employeur est estimée à 17 % (Graphique).

- En moyenne, pour une structure nouvellement créée, ouverte 1 595 heures par an, le prix de revient total est de l'ordre de **12 304 €** par place, mais seulement 17 % à la charge de l'employeur.



Source - CNAF (ONPE - 2009)

Un nouvel outil : Le CESU préfinancé (chèque emploi-service universel)

Les frais de garde d'enfants peuvent être payés sous la forme d'un chèque emploi service, devenu « universel » depuis 2006 - CESU. Créé pour favoriser le développement des services à la personne (cf. Plan de développement des services à la personne, Loi n° 2005-841 du 26/07/2005), le CESU est proposé aux particuliers pour leur faciliter l'accès aux services à la personne et notamment pour rémunérer un mode de garde par une assistante maternelle agréée ou une structure collective d'accueil. Le CESU est une forme d'aide financière qui se présente sous deux formes :

- le CESU bancaire permet au particulier employeur de déclarer à la Sécurité Sociale la personne prestataire de service et en contrepartie de bénéficier de déductions fiscales. L'avantage est à la fois pour le particulier employeur (qui bénéficie d'un crédit d'impôt) et pour le salarié (qui bénéficie de droits sociaux associés à l'emploi). C'est une manière de limiter le travail au noir.
- Le CESU préfinancé est un titre de paiement à montant prédéfini. Il est financé tout ou partie par un employeur (public ou privé), un comité d'entreprise, une mutuelle, une caisse de retraite ou une collectivité territoriale. Il sert à rémunérer une prestation de service, et notamment une garde d'enfants.

Le CESU bancaire n'est pas cumulable avec la PAJE et est donc peu utilisé pour la garde des enfants de moins de 3 ans.

En revanche le CESU préfinancé est un outil facile à utiliser par les entreprises pour investir dans le soutien aux services offerts aux salariés pour leurs besoins et ceux de leur famille. Il permet aux bénéficiaires d'acheter des services sur le marché à un prix de revient inférieur à leur prix affiché. Il permet d'alléger le coût des services pour les familles, une partie étant prépayée par l'employeur du parent salarié.

Le CESU

Avantages pour les bénéficiaires :

- aide versée par l'employeur de max 1 830 euros par an
- déductions fiscales des dépenses (50 %)

Avantages pour les employeurs :

- aides versées non soumises aux cotisations sociales ni imposables
- déductibles des bénéfices imposables (33,33 %)
- crédit d'impôt de 50 % sur les bénéfices imposables (max 500 000 euros par an)

Dans son rapport, l'agence nationale des services à la personne (ANSP) indique que 11,7 millions de CESU ont été émis en 2007, un nombre en constante augmentation. Au total, 12 300 entreprises et collectivités cofinancent le CESU pour leurs salariés qui sont au total 635 000 à avoir bénéficié de ces CESU préfinancés en 2007. En 2007, plus de 85 000 intervenants ont accepté les paiements en CESU préfinancés parmi lesquels environ 75 000 salariés de particuliers employeurs et environ 10 000 personnes morales, dont les services d'accueil des jeunes enfants et les garderies péri scolaires. Enfin, de plus en plus d'assistantes maternelles sont payées au moyen de ces CESU (15 700 affiliées en janvier 2008).

C'est donc un moyen de paiement de services à la personne et de garde d'enfants auprès d'organismes agréés (prestataires ou mandataires) et de structures de garde d'enfants (crèches mais aussi périscolaire) et auprès de salariés de particuliers – employeurs (dont les assistantes maternelles). Cet outil de politique de services aux personnes est proche des « *vouchers* » britanniques (qui n'existe en revanche que sous la forme préfinancée : cf infra)

Les prix payés par les parents utilisant une structure collective (crèche, garderie) sont soumis à une tarification établie nationalement tenant compte du revenu des parents, en sorte d'assurer une égalité des chances entre tous les enfants quelque soit leur milieu social d'origine. Quant à la garde individuelle par une assistante maternelle, la mise en place de mesures de soutien à ce mode de garde par la politique familiale est fortement incitatif à l'agrément et donc aux avantages financiers qu'ils présentent pour les parents. Les tarifs varient selon la localisation et la concurrence, tout en étant contenus dans certaines limites fixées par la convention collective.

Labels et chartes de la parentalité : de nouveaux outils pour les entreprises

Comme en Allemagne, des outils de certification des entreprises ont été développés en France au cours des années récentes. Déjà au début des années 2000, le soutien à la parentalité était l'un des trois piliers du label Egalité créé au pour promouvoir l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Plus récemment en 2008, l'attention portée à la question de la parentalité a été renforcée par la mise en place d'une charte parentalité et d'un Observatoire de la parentalité en entreprise qui a pour mission :

- ✚ d'évaluer les pratiques des employeurs en matière d'aide à la conciliation entre vies professionnelle et familiale, notamment à travers un baromètre annuel,
- ✚ d'animer le partage des bonnes pratiques en entreprises, en particulier via un site internet,
- ✚ d'amener un nombre grandissant d'entreprises à signer la Charte de la parentalité en entreprise, initiée par de grandes entreprises et approuvée par le gouvernement en avril 2008.

Les entreprises signataires de la Charte parentalité s'engagent à « *mettre en place des actions concrètes en faveur des salariés parents : crèches d'entreprises, congés parentaux, télétravail, pratiques de gestion des ressources humaines non discriminantes pour les parents, formation des managers à la prise en compte de la situation parentale de leurs collaborateurs, etc...* » (www.observatoire-parentalite.com). Depuis sa création, cette charte a été signée par 33 entreprises. L'enjeu de ces opérations est de lancer un mouvement en faveur d'initiatives innovantes en matière de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, de manière à prévenir le stress au travail, promouvoir l'égalité professionnelle entre hommes et femmes et favoriser l'éducation des enfants. Parmi les actions concrètes pro-parentalité signalées par l'observatoire, on note : des places en crèches réservées pour les enfants de salariés, des solutions de garde d'enfants malades à domicile, des places en centres aérés le mercredi.

2.3 – Les entreprises et l'accueil du jeune enfant en Italie

Depuis le début des années 2000, l'Etat et les régions ont prévu de façon ponctuelle des fonds pour développer les services d'entreprises et inciter les employeurs à s'y engager. Des mesures incitatives ont concerné en particulier les entreprises publiques, qui ont connu un développement relativement important (les universités, les Ministères, les mairies, les hôpitaux, etc.). En Italie l'engagement des entreprises en matière de conciliation s'est concrétisé surtout par la création de crèches d'entreprise : d'un côté grâce aux incitations fiscales réservées à ce type d'intervention, de l'autre à cause du caractère très limité de l'offre d'accueil individuelle formelle.

La loi de Finances 2002 (pour l'année 2003) a institué un Fond (national) pour les crèches d'entreprises ou interentreprises (l'argent était tiré du Fond pour les Politiques Sociales). Sur 227 projets présentés, 131 ont été jugés recevables (57,7 %) et 97 ont été financés (42,7 % des projets présentés). Parmi les projets financés, 23 (23,7 %) étaient présentés par des entreprises publiques (7 universités, 6 hôpitaux, 5 municipalités, 5 provinces). Les trois quarts des projets (76 %) ont été présentés par des promoteurs privés (à but lucratif ou non). Presque la moitié des projets financés étaient situés dans le Nord (44 %); 21 % dans le Centre, 23 % dans le Sud et 12 % dans les deux Iles. La Loi de finances 2002 a aussi introduit une réduction d'impôts pour les employeurs qui investissent dans ces services et pour les salariés qui les utilisent. La loi de Finance 2003 (pour l'année 2004) a réparti dans les Régions un fond pour la création de crèches d'entreprises.

Une estimation récente recensait, en 2005, 106 crèches d'entreprises en activité : 75,4 % au Nord, 22,6 % au Centre, 2 % au Sud, 2 % dans les Iles (Landuzzi - 2005). Si le nombre exact de crèches d'entreprises reste à préciser, il est certain qu'elles sont très inégalement réparties selon les régions (27 en Vénétie, 2 en Sardaigne par exemple). Actuellement, on trouve ces crèches surtout dans les grandes entreprises comme Fiat, Benetton, Telecom... qui poursuivent des objectifs de visibilité et de publicité, dans des entreprises ou institutions employant de la main d'œuvre féminine avec des horaires atypiques (hôpitaux, aéroports...) et dans des institutions publiques développant des "bonnes pratiques" comme le CNR (Centre national pour la recherche), les Ministères, les universités : il existe désormais un réseau de crèches universitaires (exemple : Milano Bicocca qui fera l'objet d'une présentation détaillée dans la deuxième partie de ce rapport).

La taille de l'entreprise est un critère discriminant quant au développement de ces modes d'accueil : les PME ont des difficultés à monter des projets interentreprises et elles auraient besoin de recevoir des fonds publics et de bénéficier d'une aide organisationnelle pour pouvoir mener à bien leurs projets.

La gestion est le plus souvent externalisée (*outsourcing*) et confiée à des consortia de coopératives ou à des chaînes de crèches privées qui se sont développées depuis une quinzaine d'années. Les entreprises qui réservent des places dans les crèches municipales pour les enfants de leurs salariés reçoivent des subventions publiques.

Les déductions fiscales constituent l'un des outils destinés à soutenir l'investissement des entreprises dans l'offre de places d'accueil : la réalisation d'une crèche permet à l'entreprise de déduire les coûts dits *start-up* de leurs impôts. De plus, les réductions fiscales (crédits d'impôts) sur les dépenses concernant les crèches, qui avaient initialement (en 2003) été introduites pour les employeurs et les salariés utilisant une crèche d'entreprise, ont été élargies (en 2005) à tous les salariés quel que soit le type de crèche utilisée (publique, privée, d'entreprise). En 2008 le plafond pouvant être déclaré était de 632 € pour chaque enfant en crèche ; la réduction d'impôt était calculée sur 19 % des dépenses engagées, pour une réduction maximale de 120 €. Ces mesures fiscales doivent toutefois être reconduites chaque année dans la loi de finances.

2.4 – Les entreprises et l'accueil du jeune enfant au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le soutien public à l'accueil des jeunes enfants de parents travailleurs passe par un système de chèque-services : le *Childcare Voucher scheme* qui, dans sa forme actuelle, a été mis en place en avril 2005. Il s'agit d'un système qui, dans la tradition libérale, crée des incitations fiscales, pour les employeurs et pour les salariés, à utiliser les services formels de garde tout en respectant le marché comme modalité première de l'offre.

Avec ce système, le salarié peut acheter des chèques services pour une valeur maximum correspondant à un pourcentage du salaire brut. Cette somme est déduite de leur salaire brut, avant les déductions pour cotisations sociales, ce qui réduit le montant du salaire servant de base pour le calcul de l'impôt et des cotisations sociales de l'employeur et du salarié. Une conséquence possible est la diminution du revenu sur lequel est calculée la retraite, mais cet effet semble limité. Le salarié utilise ensuite ces chèques (sous forme papier ou électronique) pour acheter des services de garde auprès de prestataires agréés par l'OFSTED (ils ne peuvent être utilisés pour rémunérer quelqu'un de la famille ou des amis...).

De son côté, l'employeur achète des *vouchers* à des organismes qui se sont multipliés ces dernières années en particulier depuis la *NIC exemption*¹⁶ (*National Insurance Contributions*). Citons : *Busy Bees, Faircare, Early Years Vouchers Ltd, Leap Frog Day Nurseries, Accor Services Childcare Vouchers, Kids Unlimited, Sodexo, Gemelli Childcare Vouchers, Vouchers4Kids, Voucher Solutions, Kiddivouchers* ainsi que l'organisme à but non lucratif '*Employersforchildcare*'. Enfin certaines municipalités ont mis en place leurs propres structures (à but non lucratif) d'offre de *vouchers*. Les organismes à but lucratif prennent une commission (souvent entre 2 et 4 % de la valeur des chèques) en échange de laquelle ils offrent à l'entreprise une assistance au service RH pour la gestion du système, et du matériel de communication en direction des salariés.

L'employeur peut ainsi faire une économie de £370 par an et par salarié. De son côté, le salarié déduit le montant du chèque prépayé de son revenu avant impôts et cotisations sociales. Il peut ainsi « économiser » jusqu'à £55 par semaine (entre £916 et £1195 par année).

Bien que beaucoup moins fréquemment utilisé, l'employeur peut aussi payer directement un prestataire pour le service de garde qu'il fournit à l'un de ses salariés. Enfin lorsqu'une entreprise offre des places dans une structure qui lui appartient ou qu'elle gère, partiellement ou totalement, la valeur du service est déductible de ses impôts car elle est considérée comme faisant partie des coûts liés à l'emploi. Dans ce cas, l'employeur est aussi exempté des cotisations sociales patronales auxquelles il est normalement assujéti sur cet avantage versé au salarié, alors que le système des *vouchers* permet à l'employeur et au salarié d'être exemptés de ces impôts.

L'utilisation des vouchers

Le nombre d'employeurs et de salariés utilisant le système *des vouchers* est en augmentation constante. Il est plus répandu dans les grandes entreprises que dans les moyennes et petites. D'après Faragher (2008), 88 % des entreprises de plus de 1500 salariés offraient des *vouchers* contre 49 % de celles employant moins de 50 salariés. Du côté des salariés, le *Daycare Trust* (2006) estime qu'en 2006 environ 129 000 d'entre eux bénéficiaient de *childcare vouchers*. Et Ververs (2007) cite une enquête du gouvernement britannique évaluant à 17 000 les organisations offrant un soutien au mode d'accueil des enfants au Royaume-Uni et à 175 000 le nombre de salariés bénéficiant d'aides financières par l'intermédiaire de ces dispositifs. D'après Ververs (2008), les petites et moyennes entreprises sont réticentes à cause des problèmes de gestion que cela entraîne, notamment lorsqu'elles n'ont pas de service de Ressources humaines. Elles considèrent aussi que le nombre de salariés potentiellement concernés est trop faible pour investir dans ces dispositifs.

¹⁶ Les incitations mises en place ont élevé le seuil de salaire en deçà duquel l'employeur n'a pas à payer de cotisations sociales.

L'utilisation du dispositif semble relativement limitée du côté des salariés, malgré les avantages fiscaux qui y sont associés (Robertson - 2006). D'après une enquête réalisée auprès de 700 entreprises, Faragher (2008) indique que le taux moyen de "take up" parmi les salariés était de 6 % ; et 9 % seulement des entreprises répondaient que plus de 30 % du personnel y avaient recours. De même, une enquête réalisée en 2006 indique que 72 % des employeurs avaient un taux de recours de 10 % ou moins, et environ un quart un taux compris entre 10 et 20 % de l'ensemble des salariés, qu'ils aient ou non des enfants (Robertson - 2006).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le faible recours à ces dispositifs par les salariés. En premier lieu, il faut que le dispositif soit proposé par l'employeur. Ensuite, cet avantage est perçu comme s'adressant avant tout aux femmes, et ce sont les entreprises les plus féminisées dans lesquelles le système est le plus répandu. Enfin, les avantages fiscaux sont plus intéressants pour les salaires élevés : en moyenne les réductions de charges sociales apportent une économie de 33 % pour les salariés situés dans les tranches moyennes d'imposition mais de 41 % pour les salariés situés dans la tranche la plus haute (Inman - 2005). Et pour les personnes à bas salaires, s'inscrire dans le système des *vouchers* peut avoir des conséquences négatives sur certaines prestations sociales : par exemple, lorsqu'ils reçoivent le *Working Families Tax Credits*, ils peuvent en voir le montant diminuer (Robertson - 2006). Et comme le calcul est très complexe, il est difficile pour les familles d'anticiper ces effets.

Un autre problème soulevé par le fonctionnement du système est que, si un employeur ne peut travailler qu'avec un fournisseur de *vouchers*, en revanche les prestataires de services d'accueil doivent souvent avoir recours à plusieurs fournisseurs. Pour ces derniers, la gestion peut alors devenir un vrai « cauchemar administratif » (Weinstein - 2006).

Cependant, malgré les mesures de soutien aux parents, les coûts de garde demeurent très élevés. Ainsi, pour un enfant de moins de 2 ans, une place à plein temps équivaut en moyenne au tiers du salaire médian (à temps plein), plus élevé encore à Londres ou dans certaines régions du Sud-est de l'Angleterre. Le prix est à peine moins élevé pour les enfants plus âgés ou lorsque le service est assuré par une assistante maternelle (Fagan and Teadsale - 2008). La part restant à la charge des parents était estimée à 75 % en 2004-2005. Elle a sans doute baissé depuis grâce aux heures gratuites de préscolarisation pour les 3-4 ans mais n'en demeure pas moins très élevée. En 2005, les familles dépensaient en moyenne 11 % de leurs revenus pour la garde de leurs enfants, mais avec de fortes inégalités : cette dépense représentait 20 % des revenus pour les familles appartenant au quintile de revenus le plus bas, 8 % pour celles appartenant au quintile le plus élevé. Les familles monoparentales y consacrent en moyenne 16 % de leurs revenus (*Daycare Trust* - 2008). Enfin, seule une minorité de familles (5 %) bénéficie du *Childcare Tax Credit* (*Daycare Trust* - 2006) et, on l'a vu ci-dessus, des *childcare vouchers*.

Les coûts pour les familles 2007

	Angleterre	Ecosse	Pays de Galles
Crèche < 2ans (50 heures par semaine)	£159	£142	£141
Crèche > 2ans (50 heures par semaine)	£149	£141	£128
Nourrice < 2ans (50 heures par semaine)	£144	£153	£139
Nourrice > 2ans (50 heures par semaine)	£142	£151	£141
Garderie (15 heures par semaine)	£43	£36	£38

Au total, dans les quatre pays, la mobilisation des entreprises se fait par des incitations, essentiellement fiscales, dans une perspective de « *win-win* » des salariés et des employeurs. Toutefois, ces incitations n'ont pas toujours les retombées attendues. Toutes les entreprises ne s'engagent pas dans la mise en place de mesures de soutien à la garde des enfants de leurs salariés, créant ainsi des inégalités de traitement entre les salariés. De plus, l'utilisation des avantages fiscaux tend à favoriser les salaires les plus élevés au détriment des salaires les plus bas, entraînant alors un effet de cumul des inégalités.

3 – Ce que font effectivement les entreprises

Depuis quelques années, le regain d'intérêt porté à l'action des entreprises pour soutenir les salariés dans l'exercice de leurs responsabilités parentales a permis la mise en place de dispositifs d'enquêtes afin de recueillir des données sur les pratiques d'entreprises. Les enquêtes lancées par l'OCDE (*Babies and Bosses* – 2001 – 2002 – 2003 - 2007), par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (European Foundation - 2006) ainsi que par la Commission européenne (EC - 2005) mettent à disposition des données permettant des comparaisons entre les pays de l'Union Européenne. Ces enquêtes, comme aussi les résultats des projets EQUAL (Silvera & al. - 2004) ou des travaux de groupes d'experts (Plantenga et Remery - 2005), mettent en évidence d'importantes disparités au sein de l'Europe en ce qui concerne les dispositifs privilégiés par les entreprises en matière de conciliation et notamment de soutien à la garde des enfants. Les enquêtes nationales disponibles permettent de compléter le panorama.

3.1 – L'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants : limité et variable selon les pays

La contribution que peuvent faire les entreprises pour soutenir les responsabilités parentales de leurs salariés concerne en premier lieu le temps de travail, sa durée, l'organisation et la flexibilité des horaires et les possibilités de congés parentaux. De nombreuses recherches ont été réalisées au cours des dix dernières années sur les conditions offertes aux parents salariés par les entreprises pour qu'ils puissent concilier travail et vie familiale, et au-delà travail et vie personnelle. L'enquête réalisée par la Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de Dublin en 2005 a permis de comparer ce que font effectivement les entreprises dans ce domaine dans 21 pays de l'Union Européenne (pour un résumé des principaux résultats, voir : Letablier, Perraudin *et al.*, 2008b ; Letablier et Perraudin - 2008). L'enquête ESWT (*Establishment Survey on Working-Time and Work-Life Balance*) de la Fondation de Dublin est en effet l'une des rares enquêtes européennes auprès des entreprises, susceptible de fournir un grand nombre d'informations sur leurs pratiques concernant les arrangements temporels, la diffusion des congés parentaux, le recours au travail à temps partiel et les offres de services aux salariés.

L'enquête ESWT (*Establishment Survey on Working-Time and Work-Life Balance*) 2004-2005

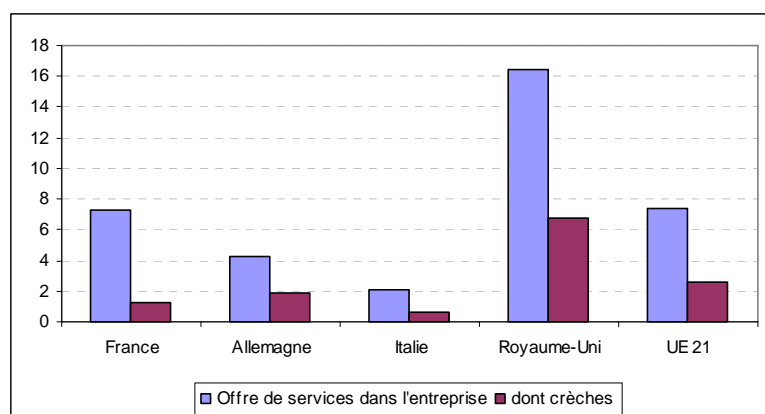
L'enquête ESWT a été réalisée par l'institut TNS Infratest Sozialforschung, Munich (Allemagne) pour le compte de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (voir le site : <http://www.eurofound.europa.eu/areas/worklifebalance/eswt.htm>).

Elle a été menée dans les établissements de plus de 10 salariés de 21 pays de l'Union Européenne (en 2004 pour les 15 pays qui formaient l'UE jusqu'au 1^{er} mai 2004 et en 2005 au sein de 6 pays parmi les 10 entrants au 1^{er} mai 2004, *i.e.* Chypre, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, la République Tchèque et la Slovaquie). Il s'agit d'une enquête couplée employeurs et représentants du personnel. Au total, 21 031 établissements de 10 salariés et plus de tous les secteurs sauf l'agriculture (21 031 représentants de la direction et 5 232 représentants du personnel) ont été interrogés, représentatifs de plus de 2,7 millions d'établissements.

Au-delà des renseignements sur les caractéristiques de l'établissement, l'enquête fournit des informations sur le temps partiel, les horaires atypiques, les arrangements de temps de travail flexibles, les heures supplémentaires, les congés parentaux, les pré-retraites (pour une présentation générale de l'enquête et des principaux résultats : Riedmann - 2006). Chaque thème a donné lieu à une étude spécifique (voir Anxo, Fagan, Letablier, Perraudin et Smith - 2007a pour les congés parentaux et 2007b pour le temps partiel ; Kümmerling et Lehnndorff - 2007 pour les horaires atypiques et les heures supplémentaires ; Leber et Wagner - 2007 pour les retraites anticipées ou progressives ; Chung, Kerkhofs et Ester - 2007 pour la flexibilité au niveau des établissements reprenant les 4 thèmes précédents ; Lehnndorff, Kümmerling et Ramioul (à paraître 2008) pour une étude plus spécifique du dialogue social sur le temps de travail et la conciliation).

L'enquête nous indique qu'en ce qui concerne l'offre de services de conciliation aux salariés, de grandes différences apparaissent entre les quatre pays, le Royaume-Uni étant le pays où les établissements sont les plus généreux en la matière, y compris en offre de crèches puisque plus de 6 % des entreprises proposent un tel service à leurs salariés, ce pourcentage étant inférieur à 2 % dans les trois autres pays (graphique)

Proportion d'établissements proposant des services de conciliation aux salariés (en % d'établissements)



Base - Etablissements de 10 salariés et plus de tous les secteurs sauf agriculture (représentants de la direction)
Source - ESWT 2004-2005.

La grande variabilité des pratiques des entreprises pour faciliter la conciliation travail/ famille de leurs salariés tient en grande partie aux contextes institutionnels, aux formes différentes de régulation sociale et aux représentations collectives de la famille et de ses liens avec le travail. Les résultats de l'enquête indiquent que les entreprises qui mettent en œuvre des aménagements d'horaires ou de temps de travail pour faciliter la conciliation entre travail et vie familiale de leurs salariés, soit sous forme d'horaires flexibles ou de travail à temps partiel ne le font pas toujours dans un souci de faciliter la conciliation travail / famille de leurs salariés mais souvent pour répondre à des exigences d'ouverture de services et d'organisation de la production. L'enquête portant sur les pratiques d'entreprises, elle ne fournit pas d'information sur les salariés concernés par les différentes mesures offertes, les éventuelles inégalités d'accès entre les salariés (les plus qualifiés et les autres par exemple), ni sur le ressenti des salariés vis-à-vis de ces mesures. Il est alors très difficile d'évaluer l'importance respective des raisons avancées par les employeurs pour justifier l'introduction de ces mesures de conciliation qui restent marquées d'une certaine ambivalence.

Pour deux des pays étudiés – la France et le Royaume-Uni – nous disposons d'enquêtes spécifiques permettant d'aller plus loin dans la connaissance du soutien des entreprises à la parentalité. Nous en présentons maintenant les principaux résultats.

3.2 – Les entreprises et le soutien à la parentalité en France

Composée de deux volets : un volet ménages et un volet employeurs, l'enquête « Familles et employeurs » (EFE) permet de confronter les réponses des employeurs avec celles des salariés et de saisir ce qui est en jeu dans les pratiques de conciliation. L'enquête apporte des éléments sur l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants (Lefèvre *et al.* - 2008 et 2009 ; Eydoux *et al.* - 2008 ; Trancart *et al.* - 2009 ; Trancart - 2008).

L'enquête famille/employeurs

Le volet employeurs : A été réalisé en 2005 par le service enquêtes de l'INED, auprès des établissements d'au moins 20 salariés dont un salarié a répondu au volet ménage de l'enquête. Au total, 2 673 établissements ont répondu à l'enquête, soit 63 % des établissements contactés, soit par enquête postale ou Internet. Les répondants sont soit le DRH, soit le directeur ou la directrice.

Les thèmes abordés dans le questionnaire sont les suivants : Organisation du travail (horaires...) ; Gestion du personnel (temps partiel, congés, prise en compte de la vie familiale) ; Environnement du travail (avantages en nature offerts, prestations...) ; Caractéristiques de l'établissement (activité, autonomie de décision, changements organisationnels...) ; Structure des effectifs (par niveaux hiérarchiques, sexe, contrat ...) ; Informations générales sur l'entreprise (effectifs, activité, politique de mobilité, chiffre d'affaire...) ; Opinion de l'enquêté sur la politique de conciliation.

L'enquête apporte des éléments sur la perception des employeurs vis-à-vis de la conciliation, sur leurs pratiques effectives et la justification qu'ils donnent à ces pratiques. Elle informe sur la perception de l'action des employeurs par les salariés qu'il est possible de croiser avec le statut, le secteur, la taille, le taux de féminisation etc. Elle informe également sur ce que font les employeurs, ou sur ce qu'ils déclarent faire.

Que font les employeurs ?

Les mesures offertes par les employeurs pour rendre plus souple l'articulation vie familiale / vie professionnelle sont à la fois des aides en nature, des aides financières et des aménagements d'horaires. Les aides en nature peuvent être ciblées sur les enfants ou bien concerner la famille toute entière. Il ressort de l'enquête que l'offre de garde reste très rare : moins de 2 % des employeurs déclarent que leur établissement dispose d'une crèche ou de places en crèche, d'une garderie ou d'un centre aéré. En revanche, les entreprises offrent plus souvent un accès à des centres de vacances ou des colonies de vacances (28 % des réponses) selon une tradition propre aux œuvres sociales des comités d'entreprise.

Aides en nature

	% d'ets proposant cette mesure	% de salariés potentiellement concernés
Crèche ou places en crèche	2%	7%
Garderie, centre aéré	2%	5%
Services domestiques (blanchisserie...)	3%	6%
Services mutualistes	25%	33%
Accès à des logements	27%	39%
Accès à des colonies de vacances	28%	43%
Cantine/subvention restaurant d'entreprise	41%	60%
Salle de détente	59%	64%

Source - enquête Familles et employeurs, INED (d'après Trancart - 2008)

Aides financières

La plus importante et la plus ancienne est le complément d'indemnisation du congé de maternité et éventuellement de paternité, en vigueur depuis 2002. En outre, 65 % des employeurs contribuent au financement d'une mutuelle, 37 % délivrent des chèques vacances, 21 % participent au financement des études des enfants et 18 % au financement des frais de garde. Des primes peuvent être accordées à l'occasion d'événements familiaux : 34 % des établissements en octroient pour un mariage et 54 % pour une naissance.

	Ets proposant cette mesure	salariés potentiellement concernés
Frais de garde	18%	29%
Études des enfants	21%	31%
Chèques restaurant	26%	25%
Primes de mariage	34%	43%
Chèques vacances	37%	51%
Primes de naissance	55%	66%
Complément congé maternité/ paternité	64%	72%
Financement d'une mutuelle	65% (*)	60%

Source - enquête Familles et employeurs, INED (d'après Trancart - 2008)

Souplesse et aménagements horaires

Au total, 50 % des employeurs déclarent tenir compte de la vie familiale des salariés dans l'organisation du travail et des horaires. Des aménagements ponctuels sont ainsi accordés par la quasi-totalité des employeurs lors de la rentrée scolaire, mais plus rarement s'il s'agit d'aménagements réguliers. Le temps partiel est accordé par 42 % des employeurs de façon systématique à tous les salariés qui en font la demande, dans 48 % des cas seulement à certaines catégories de personnel et 12 % des employeurs disent ne pas répondre à la demande. Enfin, $\frac{3}{4}$ des employeurs accordent des dérogations horaires, mais les jours de congé enfants malades dépendent du statut de l'établissement et de la convention collective ou de l'accord d'entreprise : ils sont accordés par la majorité des entreprises publiques mais par moins de la moitié des employeurs du secteur privé.

Au total, pour les trois dimensions qui viennent d'être décrites, le statut de l'établissement importe beaucoup. Les aides en nature sont en effet plus fréquentes dans le secteur public que dans le privé. La fonction publique hospitalière et les entreprises publiques se démarquent nettement des autres secteurs en raison de l'offre de crèches. Ces disparités se retrouvent aussi pour les aides financières. Quant à la flexibilité des horaires de travail, l'opposition est moins marquée entre le secteur public et le secteur privé. Le secteur bancaire et financier se montre plus généreux que les autres secteurs d'activité, et tend à cumuler l'offre de prestations sur les trois dimensions étudiées. L'administration se démarque pour les avantages en nature, et dans une moindre mesure les secteurs santé/action sociale et immobilier suivent. Quant aux avantages financiers, ils sont davantage le fait de secteurs traditionnellement masculins (construction, industrie automobile) et services aux entreprises, alors que les horaires flexibles et les aménagements horaires sont le fait de secteurs tels que l'énergie, la santé et l'action sociale, le commerce, les services aux entreprises.

Effets taille et féminisation

Les mesures sont d'autant plus fréquentes que l'établissement est de grande taille, en particulier pour ce qui concerne les avantages en nature et financiers. Quant à la souplesse des horaires, elle est plus fréquente dans les établissements de 200 et 500 salariés. En ce qui concerne l'effet féminisation, les scores sont d'autant plus élevés que l'établissement est féminisé (avantages en nature et souplesse), sans que l'on puisse inférer ce qui est cause ou effet.

On observe également qu'un changement organisationnel augmente les 3 scores, ce qui pourrait signaler une propension à l'innovation organisationnelle allant de pair avec l'innovation sociale. Toutefois, il ressort aussi que les fluctuations saisonnières réduisent la souplesse horaire, que l'appartenance à un groupe augmente la probabilité d'offre d'avantages en nature, et qu'un climat favorable au bien-être des salariés accroît la probabilité de trouver des mesures de soutien à la parentalité dans l'entreprise¹⁷. Toutefois, il est notable qu'aucun lien significatif n'est observé entre la satisfaction et le fait de travailler dans un établissement caractérisé comme étant « *family-friendly* ». La satisfaction des salariés découle plutôt de la conjonction des efforts des employeurs (ses « pratiques ») et des contraintes temporelles dans l'établissement (Eydoux *et al*, 2009).

3.3 – L'engagement des entreprises dans l'offres de garde des enfants au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, les sources statistiques disponibles se fondent essentiellement sur deux types d'enquêtes, les enquêtes sur les relations au travail (*Workplace Employee Relations Survey*) et les enquêtes sur l'équilibre entre travail et hors travail (*Work Life Balance Surveys*).

¹⁷ Alors que le sexe du directeur n'est pas discriminant

Les Workplace Employee Relations Survey (WERS) existent depuis 1980 et ont été renouvelées en 1984, 1990, 1998 et 2004. Elles couvrent un panel de 2 300 entreprises, 1 000 représentants du personnel et 22 500 salariés. Elles s'adressent aux établissements de 10 salariés au moins et incluent de plus en plus de questions sur l'équilibre entre vie au travail et vie hors travail (WLB) pour les salariés (1 en 1998 et 3 en 2004) mais peu de changements en ce qui concerne le volet employeurs.

En ce qui concerne les *Work Life Balance Survey (WLB)*, trois vagues d'enquêtes ont été réalisées en 2000, 2003, 2007, par le *Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, BERR* (Ministère du commerce et de l'Industrie - *Department for Trade and Industry - DTI*). L'enquête se fait par téléphone : 1 462 entretiens ont ainsi été réalisés entre mars et août 2007 auprès d'établissements de 5 salariés au moins. Des comparaisons sont possibles entre les enquêtes, mais les modifications de certaines questions ainsi que les changements de méthodologie appellent à la prudence.

Résultats

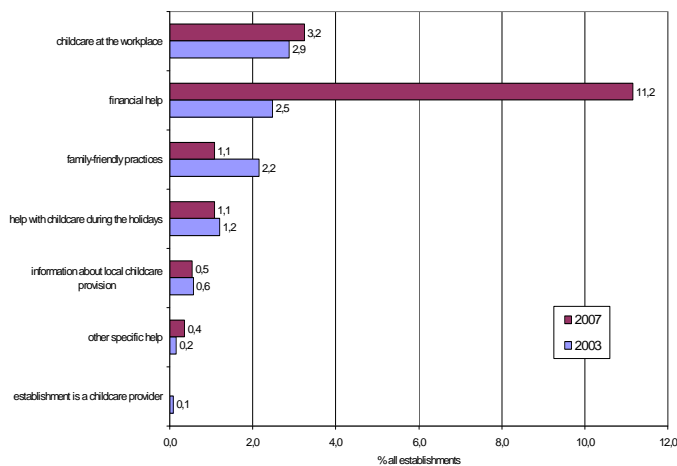
D'après le volet Employeurs de l'enquête *WERS*, l'offre d'accueil augmente avec la taille de l'établissement et varie selon les secteurs d'activités : elle est plus développée dans l'administration publique (20 %) et dans les établissements financiers (18 %) que dans la grande distribution (2 %) ou la construction (2 %). Elle est plus élevée dans le secteur public que dans le secteur privé et dans les entreprises qui ont mis en place des dispositifs en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'offre augmente dans les organisations féminisées ou dans les organisations comportant une représentation syndicale.

L'évaluation qu'en font les salariés est inférieure à celle des employeurs (6 % contre 8 %). Selon les salariés également, l'offre est plus importante dans le secteur public que dans le secteur privé. L'enquête révèle aussi une prise de conscience de ces questions plus élevée parmi les femmes que parmi les hommes, et parmi les parents (Graphiques).

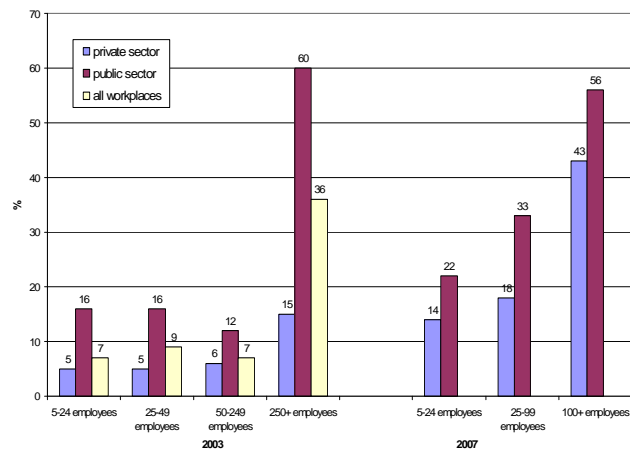
L'enquête *WLB* donne des résultats assez similaires : l'offre de garde d'enfants augmente avec la taille de l'établissement ; elle est aussi plus développée dans les établissements financiers et dans l'hôtellerie et moins dans les secteurs de la construction, des transports et de l'énergie. Elle est également plus développée dans les établissements les plus féminisés, mais aussi dans ceux où les cadres sont plus nombreux (et où il y a moins d'opérateurs).

En 2007, alors que 18 % des établissements offraient des '*vouchers*' à leurs salariés, 3 % seulement avaient une crèche sur le lieu de travail et 5 % «*off site*». Ces crèches se rencontrent surtout dans les plus grandes entreprises ainsi que dans le secteur public, mais avec des inégalités d'accès entre les employés et les cadres.

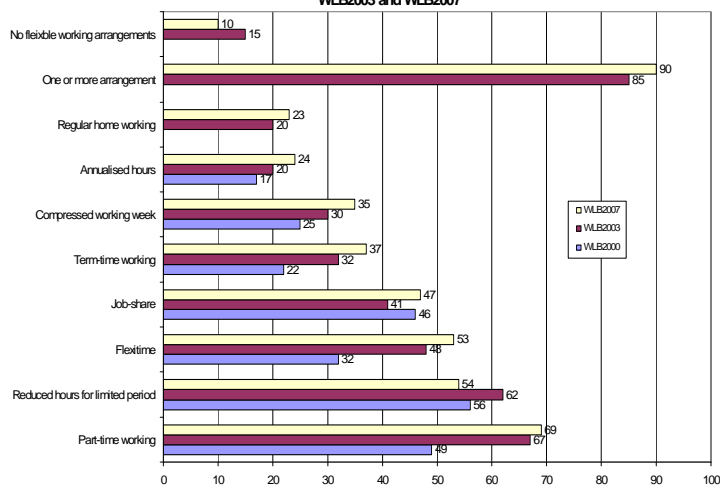
Methods of supporting working parent, % of all Establishments (VLB2003 and VLB2007)



Provision of childcare facilities or arrangements by number of employees at workplace within sector VLB2003 and VLB2007

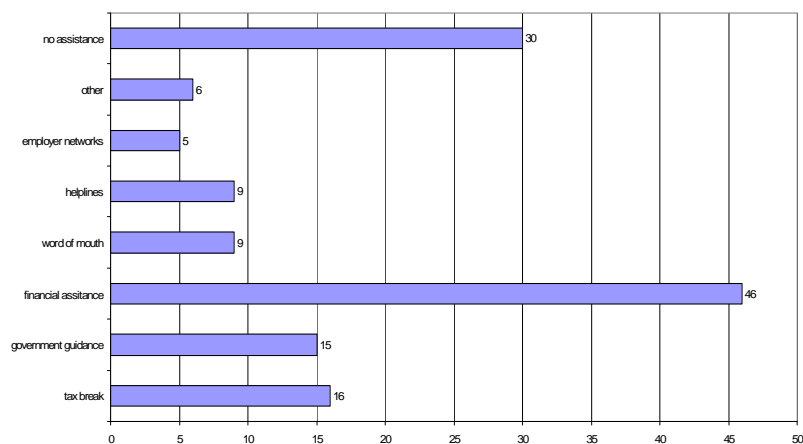


Trends in the availability of flexible working arrangements amongst all employees in VLB2000, VLB2003 and VLB2007



Source: Hogarth et al., 2001, Stevens et al., 2004 and IES/ICM 2006 (Hooker et al 2007: Table 3.3

Ways in which employers could be encouraged to provide help with childcare and family commitments
for their employees (non providers, WLB 2003)



*What would be the best way to encourage employers like yourself to provide help with childcare and family commitments for their employees?

Hormis la France, dans les autres trois pays concernés par cette étude, les préoccupations publiques envers la petite enfance sont récentes. Ces pays ont cependant mis en place des programmes de développement des modes d'accueil, sous des formes différentes et avec un succès variable. Dans cet effort consenti en faveur du développement des modes de garde, les entreprises sont incitées à s'impliquer dans cet objectif, alors même que leur légitimité à intervenir dans ce champ n'était pas évidente jusqu'ici. Cette légitimité semble désormais plutôt bien assurée dans les quatre pays, inscrivant l'action des entreprises dans une forme de responsabilité sociale, vis-à-vis de leurs salariés mais aussi vis-à-vis de la collectivité toute entière. L'Allemagne est sans doute le pays qui est allé le plus loin dans cette direction, en développant de multiples formes de mobilisation des employeurs, des comités d'entreprises, des syndicats sur une question considérée comme une priorité nationale. En Italie les objectifs de visibilité semblent primer dans un contexte de déficit d'offre d'accueil formel.

L'appel aux entreprises répond à des attentes variées de la part des pouvoirs publics : une participation au financement des modes d'accueil dans un contexte de limitation des dépenses publiques ; La recherche de nouveaux partenaires permettant ainsi de diversifier les acteurs impliqués ; La mobilisation des partenaires sociaux autour d'une cause considérée comme « nationale » ; Une contribution aux conséquences de l'usage d'horaires atypiques ou de formes irrégulières de temps de travail. Dans tous les cas, l'appel aux entreprises contribue à redessiner le « *welfare mix* » autour de cette question, et à déplacer les frontières entre partenaires publics et partenaires privés.

Dans les quatre pays, des mesures ont été prises pour inciter les entreprises à s'investir dans ce domaine jusque là du ressort des pouvoirs publics, des familles et/ou des associations. Toutefois, la portée de ces dispositifs d'incitation reste pour l'heure relativement limitée, mais avec une réception variable selon les pays étudiés. En effet, si le soutien à l'implication des entreprises utilise les mêmes ressorts dans tous les pays, il le fait à des degrés divers et sous différentes formes d'articulation avec les autres acteurs intervenant dans le champ de l'accueil des enfants. Ces ressorts sont d'abord les incitations financières, fiscales et d'allègements de cotisations sociales, qui contribuent à réduire sensiblement le coût de leur investissement. Ces incitations tendent cependant à produire ou à renforcer les inégalités entre salariés, entre ceux des grandes entreprises et ceux qui sont employés dans des petites, entre ceux qui ont des salaires élevés et ceux qui ont des salaires moindres.

Le système des « *vouchers* » (chèques-services) paraît être l'un des instruments privilégié par les entreprises et les comités d'entreprises, ou leur équivalent, pour s'impliquer dans l'accueil des enfants. Ce système se développe surtout au Royaume-Uni et en France. Il va de pair avec la diversification des modes d'accueil, et avec la promotion de l'idée de « choix » des parents. Les chèques-services sont des formes de « cash for care », c'est-à-dire de prestations monétaires qui s'apparentent à une forme de salaire indirect, participant de fait au renforcement de la logique marchande dans ce secteur.

Pour autant, l'implication des entreprises reste très variable selon les pays, comme l'indiquent les enquêtes statistiques récentes, européennes et nationales. Les mesures les plus fréquentes offertes par les entreprises en soutien aux responsabilités parentales de leurs salariés concernent l'aménagement d'horaires mobiles ou le passage à temps partiel. Certaines proposent des mesures ciblées sur les enfants, comme par exemple des congés parentaux ou des jours supplémentaires au minimum légal et/ou des places d'accueil pour les enfants de 0 à 3 ans. Cependant, d'après les travaux disponibles sur ce sujet, les entreprises qui mettent à disposition des places d'accueil pour les enfants de leurs salariés dans une crèche qu'elles ont créée (seules ou en partenariat avec d'autres entreprises ou avec une association) ou en réservant des places d'accueil dans des crèches existantes, restent très minoritaires. L'enquête de la fondation de Dublin réalisée en 2005 indique que les mesures d'aménagement du temps de travail concernent près de la moitié des entreprises interrogées dans 21 pays, mais que seulement 3 % des établissements disposent d'une crèche ou d'un jardin d'enfant, et 2 % offrent des services de garde organisés et/ou payés par l'entreprise.

Au total, plus que le développement de structures d'accueil sur leur propre site, les entreprises tendent plutôt à subventionner des modes d'accueil, en sorte de les rendre moins coûteux pour leurs propres salariés, mais aussi pour pouvoir négocier leur flexibilité en lien avec leurs propres contraintes organisationnelles. Ils interviennent comme des partenaires dans ce champ d'activité, intervenant de manière complémentaire par rapport aux autres acteurs impliqués.

Ce mode d'action pour soutenir les parents, notamment à travers les chèques-services, contribue au développement d'un marché de prestataires de services à la petite enfance. Dans les quatre pays, les réformes engagées pour soutenir l'engagement des entreprises et solvabiliser la demande des familles ont conduit à l'émergence et au développement d'acteurs nouveaux dans le secteur de la petite enfance : des entreprises (les « entreprises de crèches ») se sont spécialisées dans la création et/ou la gestion de structures d'accueil.

CHAPITRE 3 – ACTEURS ET REGULATION DE L'ACCUEIL : DISPOSITIFS DE COORDINATION ET CONTROLE DE LA QUALITE

Nous examinons dans ce chapitre comment l'action des entreprises s'insère parmi celle des autres acteurs intervenant au niveau local, en sorte de saisir les modalités de coordination entre ces divers partenaires. Nous interrogeons les modalités d'articulation entre les divers niveaux d'action publique, les modalités de coordination entre les acteurs publics et privés au niveau local ainsi que les modalités de régulation de la qualité des modes d'accueil (en termes d'homologation, de contrôle et de gestion). Dans ce contexte, nous examinons plus particulièrement les modalités de participation des entreprises aux dispositifs locaux d'accueil

1 – Les acteurs locaux et leur coordination

Pour comprendre comment, localement, se met en place la participation des entreprises à l'accueil de la petite enfance nous avons entrepris un travail de repérage et d'identification des acteurs potentiellement impliqués, ainsi que des outils dont ils disposent pour coordonner leur intervention.

Bien que les réponses proposées par les différents pays étudiés divergent fortement, nous observons des tendances communes allant dans le sens d'une responsabilité accrue des collectivités territoriales concernant l'accueil des jeunes enfants et d'un élargissement des parties prenantes, publiques, privées lucratives et non lucratives, dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. L'analyse révèle un système de gouvernance des politiques d'accueil qui articule l'action des autorités publiques à plusieurs niveaux de pouvoir. La perspective d'une gouvernance multi-niveaux traduit une recomposition, plus ou moins forte selon les pays concernés, des rapports entre les gouvernements centraux et locaux qui est source d'enjeux territoriaux concernant en particulier l'équité entre territoires dans l'accès aux services d'accueil (Fraisie & al. - 2008).

Il convient en outre de mettre ces évolutions en perspective avec les traditions nationales, plus ou moins décentralisatrices ou plus ou moins centralisatrices. Dans certains pays, l'émergence de ces nouveaux modes de coordination au niveau local semble traduire un profond changement par rapport à une tradition centralisatrice comme c'est le cas en France ; Dans d'autres pays, comme l'Allemagne (du moins pour l'ex. RFA), elle actualise une longue tradition de « subsidiarité ». En effet, dans les deux pays où l'action envers la famille et en particulier l'accueil de l'enfance est régie par le principe de subsidiarité – l'Allemagne et l'Italie – on observe des variations importantes quant aux acteurs impliqués et à leurs modes de coordination. Ce principe veut que ce soit le niveau le plus proche du citoyen qui intervienne en priorité laissant aux acteurs locaux, publics et privés, une grande latitude sur les formes et l'intensité de leur action.

Ainsi, malgré des contextes institutionnels très différents, face à la diversification de l'offre d'accueil et en présence d'une architecture institutionnelle complexe multi-niveaux, plusieurs dispositifs descendants de coordination des acteurs locaux sont élaborés par les autorités centrales (nationales ou fédérales) dans les pays étudiés.

En Allemagne (Länder de l'Ouest)¹⁸, en l'absence d'une « branche famille » dans le système de protection sociale et d'une priorité donnée au développement des crèches publiques, les initiatives des églises, des parents, mais aussi des entreprises ont joué un rôle prédominant dans l'offre d'accueil de la petite enfance. Pendant longtemps acteur local parmi d'autres, l'entreprise apparaît aujourd'hui comme un partenaire privilégié de la nouvelle politique familiale allemande. Bénéficiant auparavant presque uniquement de soutiens financiers sous la forme de déductions fiscales pour les dépenses consacrées à la garde des enfants, les entreprises allemandes ont aujourd'hui accès à des aides directes de l'Etat pour la création et le fonctionnement de places. Elles sont ainsi incitées à coopérer avec les prestataires locaux publics, privés et caritatifs (Klammer et Letablier - 2008).

Dans les niveaux de responsabilité publique, la mise en œuvre des services à la petite enfance est du ressort exclusif des communes (villes et villages, intercommunalité), le niveau fédéral définit un certain nombre de droits et des normes nationales (de qualité en particulier), les *Länder* pouvant préciser ou compléter ces dispositions législatives nationales par leurs propres lois. Les communes financent leurs programmes en direction de la petite enfance avec leurs ressources fiscales et des subventions des Länder.

Divers outils de coordination ont été mis en place au cours des dernières années. Parmi les initiatives des pouvoirs publics, il convient de citer la mise en place en 2003, avec l'appui du ministère de l'Économie et du Travail, de l'« Alliance pour la famille » (*Allianz für Familie*) ayant comme objectif de promouvoir l'action des entreprises en faveur des familles (*Familienfreundlichkeit*). Cette alliance, placée sous la présidence du « patron des patrons » allemands (président du BDI / *Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.*), rassemble les acteurs des politiques familiales et les partenaires sociaux afin d'encourager les employeurs, notamment dans les petites et moyennes entreprises, à introduire des pratiques de gestion prenant en compte la vie familiale de leurs salariés. Les pactes locaux pour les familles (*Lokale Bündnisse für Familie*), créés par le ministère à la Famille en 2004, ont pour objectif de coordonner une variété d'acteurs politiques (communes), économiques (partenaires sociaux) et sociaux (associations de jeunes et de parents, églises, tiers secteur) en vue de créer des réseaux locaux pour forger de tels projets locaux. Ces alliances sont chargées de constituer des « creusets d'idées » pour forger des projets locaux. Le rôle de leader éventuellement endossé par l'exécutif municipal dans le cadre de ces pactes peut avoir un effet régulateur de l'offre de services à la petite enfance (voir les études de cas du chapitre 4).

En Italie, la prise en charge des enfants relevait traditionnellement des solidarités familiales intergénérationnelles. Mais, depuis les années 1990, la demande de places d'accueil n'a cessé d'augmenter du fait de l'accroissement de l'emploi des femmes. Face à la croissance de la demande insatisfaite (estimée à 25-30 %), une offre de services privés s'est développée, proposée par le secteur associatif (comme gestionnaire de services publics) et par le secteur à but lucratif (entreprises de crèches, souvent regroupées en chaînes). Dans un premier temps, l'offre privée s'est développée de manière pratiquement autonome. Depuis le début des années 2000, l'Etat, quelques régions et municipalités ont mis en place des fonds pour développer l'offre de places et inciter les entreprises à s'y engager. Du point de vue de l'organisation territoriale de la programmation et des financements, la situation est confuse du fait des objectifs contradictoires contenus dans les réformes institutionnelles de 2000 et 2001.

¹⁸ Les Länder de l'Est ont été rattachés aux institutions de l'Allemagne fédérale. Le chapitre précédent s'est longuement étendu sur les différenciations Est / Ouest

Les situations varient considérablement selon les régions, en fonction de la capacité d'organisation et de l'orientation politique (Pavolini - 2005). Et la diversité est encore plus grande au niveau municipal, notamment du fait que les municipalités qui portent la responsabilité financière des services d'accueil ont vu leurs ressources diminuer depuis la suppression de l'impôt sur la propriété de la résidence principale par le nouveau gouvernement de centre-droit, fin 2008, suppression qui devrait en principe être compensée par des transferts en provenance de l'Etat.

L'étude de cas retenue permettra d'approcher le fonctionnement de la région Lombardie où une loi régionale sur les « politiques régionales pour la famille » favorise « la création de réseaux primaires de solidarité et de réciprocité et stimule la capacité des familles à assumer efficacement et pleinement leurs fonctions éducatives et sociales » (chapitre 6).

En France, au niveau local, la mise en place des dispositifs d'accueil de la petite enfance dépend de l'implication de divers partenaires : les municipalités, les départements (avec les services de la PMI qui donnent les agréments et contrôlent les services), les Caf et le secteur associatif. Les principaux outils de coordination entre ces divers acteurs sont des dispositifs descendants, institués au niveau central mais sous la responsabilité des autorités municipales et départementales.

D'un côté les *contrats enfance et jeunesse* (qui remplacent les anciens contrats enfance) sont des outils de négociation bilatérale ou tripartite entre financeurs (Caf, mairies, associations). Depuis 2004, dans le cadre de leurs politiques de partenariat destinées à soutenir le développement de l'offre de places, les Caf ont la possibilité de signer des contrats enfance avec des entreprises (« contrats enfance entreprises » fondus aujourd'hui dans les différents types de « contrats enfance et jeunesse » - CEJ : cf. chapitre 1). Ce contrat d'une durée de quatre ans, est cofinancé par la Caf, à hauteur de 55 %, dans la limite d'un plafond. Il apporte donc un financement supplémentaire aux aides au fonctionnement versées par les Caf. Entre 2004 et 2006, 37 contrats « enfance- entreprises » ont été signés par 127 entreprises signataires (source : CNAF/DAS) et, depuis 2006, environ 40 contrats « enfance et jeunesse » ont été signés chaque année avec des employeurs (Cnaf-ONPE - 2009).

De l'autre, des *Commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants* (CODAJE), se mettent progressivement en place dans les départements. Ces commissions créées en 2002 (décret du 3 mai 2002) réunissent sous la présidence du président du Conseil général et la vice-présidence de la Caf, l'ensemble des acteurs concernés par la petite enfance au niveau départemental : représentants de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, des communes, des associations gestionnaires, professionnelles ou familiales, des salariés et des employeurs, afin de favoriser la cohérence des politiques et des actions, le développement des modes d'accueil, leur adaptation aux besoins des familles, l'information et l'orientation, l'égalité d'accès aux modes d'accueil et leur qualité.

Une étude récente (Fraisie *et al.* - 2008) a souligné les disparités territoriales dans la mise en œuvre de ces deux outils, ainsi que leurs limites, notamment parce qu'ils intègrent peu – voire pas du tout – les acteurs non institutionnels associations, entreprises privées, parents ou encore professionnels.

Au Royaume-Uni, en ce qui concerne les compétences publiques, le *Childcare Act 2006* attribue aux municipalités la responsabilité d'assurer le bien être des enfants et en particulier de s'assurer d'une offre suffisante de places (« *ensuring there is a sufficient supply* »). Outre cette mission de surveillance du fonctionnement du marché local, les municipalités ont une mission de formation, d'information et de garantie de la qualité. Enfin, comme on l'a vu au chapitre 1, si des objectifs nationaux pour créer une plus grande cohérence et égalité des services ont bien été fixés par la *National Childcare Strategy*, les municipalités restent responsables de la mise en œuvre des programmes *Sure Start* et *EYDCP* (*Early Years Development and Childcare Partnership*).

L'unité « *Sure Start* », rattachée au ministère de l'éducation, mais placée sous l'autorité conjointe des ministères de l'éducation et du travail, est chargée de mettre en œuvre un programme destiné à offrir à chaque enfant le meilleur départ possible dans la vie en réunissant les services d'éducation préscolaire, d'accueil, de santé et de soutien familial. Ce programme soutient en particulier la création de *Children's Centres*, lieux d'accueil pour les parents et les enfants où sont regroupés des services d'accueil, de soutien familial, de santé, de conseils en matière d'emploi. Ces centres sont ouverts toute l'année toute la journée (OCDE - 2006 : 481-482).

EYDCP (*Early Years Development and Childcare Partnership*) est un partenariat composé d'une diversité d'acteurs de la communauté concernés par l'accueil et l'éducation des enfants jusqu'à 14 ans, tels que des professionnels de garde d'enfants, des représentants des *Primary Care Trusts* (santé), des services sociaux et d'autres organismes travaillant avec les enfants et les familles. Au regard des orientations nationales, ces partenariats locaux englobent les questions de développement des services d'accueil et d'éducation pour les jeunes enfants au niveau des *comtés* (*county basis*). Suite au lancement de la Stratégie pour l'accueil des enfants de 1998 (*Childcare Strategy*), ces partenariats ont vu leurs responsabilités augmenter afin de couvrir le développement de services d'accueil de qualité sur le territoire.

Le lancement en 2004 de la Stratégie de l'accueil pour 10 ans (*Ten Year Childcare Strategy*) a coïncidé avec l'intégration entre les actions de *Sure Start* (ciblées sur les zones les plus défavorisées, cf. partie I) et les missions des partenariats EYDP. Le gouvernement souhaitait développer une seule vision d'ensemble pour les enfants et les familles et créer dès lors une seule unité inter-départementale sous l'égide du programme *Sure Start*. Aujourd'hui, on observe ainsi différents arrangements partenariaux selon les comtés et les autorités locales, certains partenariats ayant gardé leur étiquette EYDP alors que d'autres ont opté pour des partenariats *Sure Start* ou des unités *Sure Start*. Ce mouvement d'intégration des services pour les familles et les services d'accueil englobe les services sociaux et de santé et peut être vu comme une exigence du *Children's Act* de 2004 qui demande que les autorités locales développent un plan intégré pour l'enfance et la jeunesse (*Children and Young People's Plan – CYPP*). Ce plan se veut être un plan unique, intégré et stratégique pour l'ensemble des services pour l'enfance et la jeunesse relevant de l'autorité locale, allant de la santé à la prévention de la criminalité.

En revanche, le *Childcare Act 2006* a réduit les compétences des communes quant à la qualité des services et renforcé celles de l'*Office for Standards in Education* (OFSTED), agence nationale en charge de l'inspection de toutes les institutions éducatives concernant les enfants jusqu'à 18 ans, crèches et écoles. Cette agence est chargée de délivrer les certifications, d'inspecter les prestataires, et de traiter les réclamations des parents, comme nous le développons au point suivant.

Vers une coordination institutionnelle plus élargie

Ce bref survol des dispositifs de coordination met en évidence que, dans plusieurs pays européens, ce sont des législations publiques récentes qui fixent les principes généraux favorisant la concertation, la coopération et les partenariats entre acteurs et institutions de la petite enfance. En ce sens, la coordination des acteurs peut être qualifiée d'*institutionnelle et élargie* puisqu'elle demeure une injonction centrale tout en étant ouverte à la coopération des différents acteurs. Il ressort néanmoins que les acteurs et institutions locales disposent souvent d'une assez grande marge de manœuvre dans l'application du cadre légal conduisant à l'émergence d'arrangements institutionnels locaux très variés (Fraisie & al. - 2008).

Les risques sont donc que cette fragmentation des responsabilités institutionnelles, couplée à une fragmentation sociale et géographique de l'offre d'accueil, conduise à une dilution des responsabilités publiques, à des conflits de légitimité entre niveaux de pouvoir et engendre des disparités territoriales importantes. Le fait que les municipalités françaises n'aient pas d'obligation de résultat en matière d'accueil, contrairement aux écoles maternelles, illustre bien ce risque. De même, la réforme institutionnelle italienne met bien en évidence la difficulté d'articuler différents niveaux de responsabilités.

Quant à la participation des entreprises au sein de ces dispositifs de coordination, elle varie fortement selon les pays. Si l'Allemagne encourage fortement la participation des entreprises et des partenaires sociaux dans ces dispositifs, les autres pays semblent se trouver dans une position plus mitigée. En France, malgré des dispositifs permettant l'implication des entreprises, leur rôle demeure limité. Et en Italie, l'offre privée d'accueil semble se développer en dehors des dispositifs de coordination. Quant au Royaume-Uni, les entreprises sont parties prenantes des partenariats locaux. Néanmoins, même si l'offre d'accueil par les entreprises est importante, il semblerait que les efforts récents en matière de coordination visent plutôt l'intégration de l'ensemble des services publics et privés non lucratifs dans le cadre du programme *Sure Start*.

Au-delà des configurations institutionnelles différentes, la plupart des pays européens doivent donc gérer une gouvernance « mixte » qui articule, non sans tension, différents niveaux de pouvoir et de compétence, différents acteurs et différents modes de gestion de la diversité de l'offre et de la qualité.

2 – La question de la qualité des modes d'accueil des enfants

La question de la qualité étant un enjeu central dans le développement de l'accueil des enfants. Il est intéressant d'examiner comment elle est définie, évaluée et contrôlée dans chacun des pays et par quels acteurs, d'une part, et de voir si l'arrivée des entreprises privées dans ce champ modifie les modes de régulation de la qualité, d'autre part. Malgré son importance, aucun consensus ne se dégage entre les Etats membres sur une définition de ce qu'est la qualité des modes d'accueil, en dépit de certains éléments de convergence sur ce que l'on pourrait appeler une convention « légale » de qualité qui repose sur des instruments de mesure et des paramètres visant à « objectiver » au maximum l'approche de la qualité. Cette convention qui pourrait être qualifiée « d'industrielle » dans le schéma conventionnaliste (Boltanski et Thévenot - 1987) s'oppose à une approche plus domestique de la qualité qui serait soumise à l'appréciation subjective des parents et accorde la prééminence à la relation de soin et d'éducation, et aux sentiments affectifs qui la portent, sur la mesure objectivée. Si la question de la qualité des modes d'accueil a progressé sur l'agenda des politiques et des réformes, elle reste un enjeu entre les divers acteurs impliqués dans l'accueil des enfants : les parents, les professionnels, les experts, les politiques. Diverses recherches ont récemment abordé cette question, en lien avec les réformes de modernisation des politiques de soutien à l'accueil des enfants (Lewis *and al.* – 2006 ; Knijn and Verhagen - 2003 ; Fagan et Teasdale - 2008).

Plus fondamentalement, ce consensus impossible à construire illustre le fait que les services d'accueil de la petite enfance sont des services relationnels ayant d'importantes caractéristiques de confiance, des caractéristiques qui ne peuvent pas être observées même après avoir eu recours à ces services. Ces services sont donc marqués par l'incertitude de la relation de service (Gadrey - 1996). Pour Gadrey en effet, « le produit n'est pas une réalité objective aux caractéristiques admises par tous (par exemple le profit, le chiffre d'affaires ou une quantité réelle) mais une construction sociale entachée d'ambiguïté et diversement représentée par les acteurs et marquée par l'incertitude des relations de services » (Gadrey - 1996, p. 97 et 268). La qualité d'un service d'accueil résulte d'un processus d'ajustement entre différents acteurs conduisant à « une adaptation mutuelle entre le produit et ses usagers » (Callon *et al.* - 2000, cités par Coestier et Marette - 2004, p. 23). Le fait que la qualité de la relation entre le prestataire et l'utilisateur soit déterminante de la qualité des services rend ainsi plus difficiles l'élaboration d'une définition « standardisée » de la qualité, son contrôle ainsi que son évaluation.

En outre, la production de qualité reste fortement contrainte par les pressions budgétaires qui pourraient conduire les gouvernements à faire le minimum ou à laisser-faire le marché. Par ailleurs, les conditions locales de développement des modes d'accueil, la pression des parents, les formes de concurrence locale entre partenaires peuvent aussi conduire à un arbitrage entre un objectif d'augmentation de l'offre à tout prix et des exigences en matière de qualité. Enfin, les difficultés pour recruter du personnel qualifié et formé peuvent pousser à assouplir les recommandations officielles, voire à les contourner.

Comparer la manière dont est obtenue la qualité informe sur l'influence des différents acteurs partenaires dans le développement des structures d'accueil. Nous examinerons en premier lieu les définitions de la qualité telles qu'elles sont formulées dans les cas observés, puis nous examinerons comment se fabrique la qualité de l'accueil des enfants en lien avec la qualité des emplois dans le secteur.

2.1 – Définir la qualité

Qui définit la qualité ? Quelle définition de la qualité est proposée par les différents acteurs de l'accueil : les pouvoirs publics, les parents, les professionnels, les institutions locales ?

Les règles officielles (la réglementation)

Les quatre pays de notre étude n'ont pas tous une réglementation officielle de la qualité comportant une définition légale, un système d'homologation, une agence d'agrément et de contrôle. L'Italie n'a en effet pas de système centralisé, ce qui laisse l'initiative aux régions ou aux collectivités locales pour fixer des normes minimales. Après s'être reposée pendant longtemps sur une régulation essentiellement locale de la qualité de l'offre de garde, l'Allemagne a amorcé, à partir de 2001 environ, un lent processus de refonte nationale des normes de qualité des services à la petite enfance qui vient d'aboutir, début 2009, concernant la garde individuelle mais qui peine à se généraliser (au-delà d'une pluralité de projets pilotes) et également de la garde collective (voir plus bas).

Au contraire, dans le cadre du Plan Enfance sur dix ans, le Royaume-Uni a mis en place un système qui s'apparente à un système centralisé d'homologation et de contrôle sous la responsabilité d'une agence nationale (the *Office for Standards in Education* - OFSTED) qui a repris en main les attributions des collectivités locales en la matière. Toutefois, le *Childcare Act* de 2006 donne des responsabilités légales aux autorités locales pour élever l'offre et la qualité des services, parallèlement à l'OFSTED, en apportant de l'information, des conseils et de la formation, ainsi que des labels (*kitemark*) de qualité. En France, la qualité des services d'accueil est soumise à des règles fixées nationalement (par décret) et mises en œuvre par la Protection maternelle et Infantile (PMI) qui dépend des départements.

Une autre question est de savoir qui est assujéti à la réglementation sur la qualité, compte tenu de la grande diversité des systèmes d'accueil des enfants, individuels ou collectifs, publics ou privés, formels ou informels, offerts par les municipalités ou par des organisations privées non lucratives (principalement des coopératives ou des associations), par des organisations privées lucratives ou encore par des collectifs de parents. Les normes officielles ne concernent pas tous les pourvoyeurs de garde d'enfants, certains échappent au champ d'application des règles officielles, ou bien relèvent de normes ajustées à leur situation. Le clivage majeur oppose les modes d'accueil formels et informels, les premiers étant soumis aux normes légales tandis que les seconds y échappent. Toutefois, les normes légales minimum s'appliquent en général aux services d'accueil collectifs, publics et privés. Au Royaume-Uni comme en France, toutes les structures d'accueil collectif sont soumises à la réglementation appliquée par l'OFSTED ou la PMI, tandis qu'en Italie et en Allemagne, en raison du caractère fédéral de l'Etat ou de l'importance du niveau régional du gouvernement, des variations régionales sont observées (nous y reviendrons plus loin).

La régulation de la qualité pour l'accueil individualisé, et notamment pour les assistantes maternelles, n'est pas aussi standardisée que dans les services collectifs. Elle passe par une formule d'agrément ou d'enregistrement qui ne comporte pas toujours d'exigences explicites de qualité. Au Royaume-Uni, c'est l'OFSTED qui a la responsabilité de l'agrément et du contrôle des assistantes maternelles et en France, c'est la PMI. En Allemagne et en Italie, l'Etat n'impose pas de définition de la qualité aux assistantes maternelles. Enfin, les personnes employées au domicile des parents ne sont soumises à aucun contrôle dans aucun des pays étudiés.

Le contenu des normes de qualité des services d'accueil

Comme le notent Jane Lewis *et al.* (2006), on observe de grandes variations entre pays quant aux différents aspects pris en compte dans la réglementation de la qualité des services. Ces variations sont le reflet de circonstances historiques dans lesquelles se sont développés les services d'accueil dans chaque pays. En France par exemple, l'importance accordée à l'hygiène renvoie sans doute à l'un des premiers objectifs assignés aux modes de garde des enfants il y a un siècle, à savoir limiter la mortalité infantile et développer l'hygiène et la santé des enfants. La notion même de « protection maternelle et infantile » renvoie à cet objectif de « conservation » des enfants. En dépit d'évolutions depuis son institutionnalisation en 1945, les activités de la PMI conservent une forte composante sanitaire¹⁹. La loi du 18 décembre 1989 réaffirme ces objectifs et rappelle que l'Etat, les collectivités territoriales et les organisations de sécurité sociale participent à la « *protection et à la promotion de la santé de l'enfant et de la famille* ». La surveillance et le contrôle des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que les assistantes maternelles sont l'un des trois domaines de compétence des services de PMI, avec la prévention des risques sanitaires et le dépistage des

¹⁹ La Protection maternelle et infantile (PMI) a été structurée en 1945 en même temps que la médecine scolaire. Les origines de la PMI sont toutefois plus anciennes remontant aux mesures et lois prises à la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle pour protéger les enfants et leur mère, ceci dans une visée démographique et sanitaire. L'ordonnance créant la PMI en 1945 prévoyait une action conjuguée des médecins et des assistantes sociales pour assurer des visites prénatales, surveiller la santé de l'enfant, éduquer les mères. Les services de la PMI ont été réorganisés en 1962 et la tutelle de ces services a été confiée aux départements.

handicaps. La PMI se doit de promouvoir le développement des enfants de moins de six ans et « *d'améliorer les conditions d'accueil de ces enfants dans leurs différents milieux de vie* ». La PMI conserve ainsi une mission de santé publique à côté de sa mission d'aide sociale à l'enfance.

La protection maternelle et infantile (PMI) en France

Les activités de la PMI en matière de garde d'enfants

L'organisation et les missions du service départemental de PMI sont définies par le Code de santé publique (Articles L2 111-1er suivants, R2 112-1 et suivants). D'après ces dispositions réglementaires, le service de PMI participe, sous l'autorité du président du conseil général, à la protection et à la promotion de la santé des mères et des enfants.

En matière d'accueil des enfants de moins de 6 ans, la PMI :

- instruit les demandes d'agrément des assistantes maternelles (AM),
- réalise des actions de formation pour les AM qui accueillent des enfants à titre temporaire,
- exerce la surveillance et le contrôle des AM ainsi que des établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans (Art. L 421-1 du Code de l'action sociale et des familles- CASF).

Les conseils généraux sont contraints réglementairement (art. L 1 614-7 et R 1 614-28 du Code général des collectivités territoriales) de transmettre chaque année à l'Etat des statistiques en matière d'action sociale et de santé en lien avec les compétences qui leur ont été transférées. Les conseils généraux reçoivent chaque fin d'année un questionnaire émanant de la DREES comportant des demandes d'information sur les activités des services de la PMI, et notamment sur le nombre d'établissements et de places d'accueil collectif et familial des enfants de moins de 6 ans.

Cette enquête annuelle permet aussi de dénombrer les effectifs travaillant à temps plein et à temps partiel au sein des services de PMI. En 2007, ces services comptent (en métropole) un peu plus de 2 600 médecins (2 100 en équivalent temps plein- ETP), 920 sages-femmes (720 en ETP), 4 500 puéricultrices (4 000 en ETP) et 1 475 infirmières (1 250 en ETP). Les puéricultrices participent à la PMI soit uniquement pour les consultations infantiles, la surveillance sanitaire des enfants de moins de 6 ans à domicile ou dans les écoles maternelles, soit conjointement à deux ou trois de ces fonctions. Ces tâches peuvent aussi être assurées par des infirmières (Bailleau - 2008).

Toutefois, la définition officielle de la qualité peut être aussi un instrument politique visant des objectifs plus larges comme l'amélioration du rendement de l'éducation, l'amélioration de l'inclusion sociale, l'accroissement de la participation des mères au marché du travail. Les normes de qualité incorporent en gros trois dimensions : une dimension relative aux conditions matérielles de l'accueil, une dimension qui renvoie au contenu des activités développées dans les structures d'accueil et une dimension qui prend en compte la qualité du personnel. Ces trois dimensions se retrouvent (mais pas exclusivement) dans la grille de dix critères de qualité des modes d'accueil élaborée par l'Institut Innocenti pour l'Unicef qui permet de classer les pays selon ces dix critères (Unicef - 2008). Dans ce classement des services à la petite enfance, la France obtient un score de huit sur dix, le Royaume-Uni un score de cinq et l'Allemagne et l'Italie, un score de quatre.

Les conditions matérielles de l'accueil : l'environnement de l'enfant

Ce critère renvoie à l'aménagement de l'espace, aux conditions matérielles dans lesquelles se déploie l'accueil des enfants. Il se réfère à des normes de sécurité ainsi qu'à des normes hygiéniques et sanitaires : état du mobilier, aires de jeu et de repos pour les enfants, etc. Les conditions matérielles valent aussi pour l'accueil des enfants au domicile d'assistantes maternelles, lorsque celles-ci sont agréées ou homologuées, ce qui n'est pas le cas en Italie par exemple.

Le contenu éducatif

Ce critère de qualité est formulé et construit de manière différente selon les pays. Il est très directement lié à la qualification du personnel. Toutefois, il peut varier au sein d'un même pays selon les modes d'accueil, comme par exemple en France où les normes éducatives ne sont pas les mêmes pour les établissements d'accueil collectif et pour les assistantes maternelles. En France, l'ouverture d'une crèche est soumise à l'approbation d'un projet pédagogique. Depuis 2000 au Royaume-Uni, le financement des services d'accueil préscolaire pour les 3-4 ans est soumis à l'application d'un programme défini. En Allemagne, un programme éducatif national a été mis en place par le Ministère de l'Éducation et de la Recherche, dans les établissements d'accueil préscolaire²⁰. De fait, de nombreux pays en Europe ont mis en place au cours des dernières années des plans de développement de « *early education* » répondant à l'idée que l'éducation précoce des enfants avait des effets positifs sur son développement cognitif, et aussi sur son inclusion sociale puisque ce sont les enfants qui vivent dans les familles défavorisées qui en tirent le bénéfice le plus grand (pour une revue de littérature sur cette question, voir Letablier *et al.* - 2008).

L'encadrement

Les définitions officielles de la qualité des services d'accueil établissent un lien entre qualité de l'accueil et qualité du personnel évalué à la fois par le taux d'encadrement des enfants et par les diplômes des personnes employées. Donc le nombre de personnes entourant les enfants et leur qualification professionnelle sont pris en compte dans les ratios de qualité des structures collectives. Pour ce qui est des assistantes maternelles, leur agrément est soumis essentiellement à un ratio d'enfants qui tient compte de leur âge (hormis les critères relatifs au logement, à l'environnement et à la santé de l'assistante maternelle). Des ratios d'encadrement (ou un nombre maximum d'enfants pour les assistantes maternelles) sont ainsi fixés en France, au Royaume-Uni, dans la plupart des Länder allemands²¹ et des régions italiennes. Certains calculs de ratios sont particulièrement détaillés prenant en compte l'âge des enfants ou leur stade de développement par exemple en France (1 pour 8 enfants qui marchent ; 1 pour 5 enfants plus jeunes dans les crèches) et aussi au Royaume-Uni (1 pour 3 enfants de moins de 2 ans ; 1 pour 4 enfants de 2 ans, et 1 pour 8 enfants de 3-7 ans). Ces normes fondées sur le calcul et la mesure reposent sur l'idée que la qualité peut être exprimée en termes quantitatifs et garantie sur cette base.

²⁰ Certains Länder comme la Bavière ou la Hesse avaient déjà expérimenté de tels programmes éducatifs.

²¹ Ils varient d'un Land à l'autre mais sont estimés se situer dans la pratique autour de 1.11 pour les moins de 3 ans – soit une performance largement inférieure aux recommandations internationales en la matière.

La qualification du personnel et la qualité des emplois

Le niveau d'éducation du personnel, comme aussi la qualification professionnelle, sont des critères retenus dans la définition des normes de qualité dans les structures collectives. Pour ce qui concerne les assistantes maternelles, ces critères ne sont pas pris en compte. Toutefois les assistantes maternelles, en France depuis peu, et au Royaume-Uni sont tenues de suivre une formation minimale pour recevoir l'agrément. La question de leur formation reste une question à l'ordre du jour, en France notamment.

Si dans les quatre pays des formations spécifiques sont requises pour le personnel de la petite enfance, c'est en France que ces règles semblent les plus strictes concernant la qualification professionnelle. C'est sans doute en France également que le système est le plus fortement professionnalisé, du moins dans les structures collectives. Le décret du 22 février 2007 stipule en effet que le directeur (ou la directrice car la profession est très féminisée) doit être infirmier ou encore titulaire d'un diplôme de puéricultrice ou d'éducateur de jeunes enfants avec 3 ans d'expérience professionnelle dans l'accueil des enfants. Les crèches sont soumises au respect d'un seuil minimum concernant leur personnel qualifié et diplômé : 50 % de leur personnel doivent appartenir au moins à ces catégories. Les 50 % restant peuvent être composés de personnes peu (ou pas) diplômées : CAP (petite enfance, fonction d'aide à domicile), BEP (option sanitaire et social) diplôme d'Etat (d'auxiliaire de vie, d'animateur).

Le tableau ci-dessous donne une indication du champ professionnel de la petite enfance en France. Il montre qu'en France, les professionnels des structures collectives d'accueil des enfants (crèches) ont une qualification de type sanitaire ou sociale. Les métiers sont inscrits dans une hiérarchie professionnelle calée sur le diplôme.

Le champ professionnel de la petite enfance en France

Métier	Formation Diplôme	Fonctions dans le domaine de la petite enfance
Puériculteur (trice)	Après l'obtention du baccalauréat et du diplôme d'Etat d'infirmière (3 ans) ou de sage-femme (4 ans), le diplôme de puéricultrice est une spécialisation qui s'obtient après un an de formation (1 500 heures) après réussite au concours d'entrée dans les écoles agréées. Diplôme délivré par la DRASS sous la responsabilité du Ministère de la santé	Cadres gestionnaires Direction ou direction adjointe de crèche En centre de PMI : suivi de consultations ou des assistantes maternelles à leur domicile ; formation d'assistantes maternelles, etc.
Educateur/trice de jeunes enfants	Niveau baccalauréat (ou auxiliaire de puériculture + 3 ans d'expérience) + 3 ans. Les écoles d'EJE recrutent sur concours. Le diplôme se prépare en 3 ans, dont 9 mois de stage. Depuis 2006 il est possible d'accéder à ce diplôme par la voie de la VAE. Le diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants (DEEJE), institué par décret le 11 janvier 1973, est délivré par la DRASS sous la responsabilité du Ministère des affaires sociales	En crèche : suivi de groupes d'enfants, encadrement d'un groupe d'auxiliaires de puériculture Direction ou direction adjointe de crèche ou de halte-garderie En crèche familiale, PMI : suivi d'un groupe d'assistantes maternelles
Auxiliaire de puériculture	Pour s'inscrire au concours d'entrée en Institut de formation le candidat doit être âgé de 17 ans au moins à la date de son entrée en formation. Aucune condition de diplôme n'est requise pour se présenter au concours d'entrée mais la majorité des candidats sont titulaires du baccalauréat. La formation se déroule en un an (1 435 H d'enseignement théorique et clinique, en institut et en stage). L'enseignement comprend huit modules dispensés sous forme de cours magistraux, de travaux dirigés, de travaux de groupe et de séances d'apprentissages pratique et gestuel. Diplôme délivré par la DRASS sous la responsabilité du Ministère de la santé	En crèche, halte garderie : suivi de 5 à 8 enfants. Elle (il) fait partie d'une équipe placée sous le contrôle d'un/e responsable En centre de PMI : suivi des consultations.
« Agent » auprès d'enfant	Le CAP (Certificat d'Aptitude Professionnelle) petite enfance est délivré par le Ministère de l'Education Nationale. IL se prépare dans un lycée professionnel, en 2 ans après la classe de troisième. Il comporte des enseignements généraux (math, français...) ainsi que des matières professionnelles. (240 H + 120 H de stage - ou 7 semaines) Le BEP (Brevet d'Etudes professionnelles) option carrières sanitaires et sociales. Il se prépare en 2 ans dans un lycée professionnel après la classe de troisième. Il comporte des enseignements en biologie, nutrition, alimentation ; 8 semaines de stages en crèche ou hôpital sont obligatoires.	Etablissement de suivi de la petite enfance ou école : agent de service Les agents auprès des enfants travaillent en crèche auprès d'un groupe de 5 à 8 enfants, selon leur âge, en équipe avec les auxiliaires de puériculture. Leur action auprès des enfants s'inscrit dans la complémentarité du travail des auxiliaires de puériculture, cependant ces agents n'ont pas les qualifications requises pour pouvoir faire certaines tâches comme par exemple, les ouvertures et fermetures d'établissement.
Assistant/e maternel/le agréé/e	Aucun diplôme. Formation courte obligatoire : 120 H dont 60 H avant le 1er accueil, 60 H restant dans les 2 ans.	A leur domicile : accueil « non permanent » de un à trois enfants. Leur statut leur reconnaît un rôle éducatif que n'avaient pas les anciennes « nourrices »
Auxiliaire parental/e	Aucune exigence de formation ; Possibilité de suivre 11 semaines de formation dont 6 de stages	Au domicile des parents : recruté/e par les parents pour s'occuper de leur enfant

Source - D'après Eydoux et al. - 2005, actualisé par A.-M. Daune-Richard et S. Odena - 2009.

Au **Royaume-Uni** en revanche, une place plus importante semble être accordée à l'expérience professionnelle (5 semaines de pratique –immersion pour les 16-19 ans). Le niveau minimum de scolarité requis pour faire une formation reste très bas (niveau de qualification obtenu entre 13 et 15 ans).

Qualifications minimum requises pour le personnel petite enfance selon les normes britanniques
Norme d'organisation :

- Tous les directeurs doivent avoir un niveau 3 de qualification dans le domaine de l'enfance ou du social (3 ans de formation dans l'emploi). Tous les superviseurs doivent aussi avoir un niveau 3 de qualification, ou à défaut la personne doit présenter un plan d'action et un calendrier pour sa mise à niveau.
- La moitié au moins du reste du personnel doit avoir un niveau 2 de qualification (soit 1 an de formation, délivrée dans l'emploi, en modules).
- L'ensemble du personnel doit recevoir une formation sur la santé et la sécurité, la protection de l'enfance et les procédures relatives à l'intervention auprès des jeunes enfants.
- Les jeunes de moins de 17 ans en formation doivent être encadrés à tout moment et ne sont pas comptés parmi les ratios de personnel

Source - The national Standards – Childminding (http://www.surestart.gov.uk/_doc/P0002411.pdf), cité par Fagan et Teasdale - 2008.

En Allemagne, plus de la moitié (62 %) des personnels de crèche sont des éducatrices (*Erzieherinnen*), qui ne sont pas forcément spécialisées dans la petite enfance (domaine pédagogique pour lequel il n'existe toujours en tout et pour tout que 4 chaires professorales sur tout le pays). C'est une formation professionnelle de 4 ans, dont un an de pratique (sans niveau bac nécessaire). Certains Länder ont entamé une réforme et une montée en qualification de ce métier, dans le cadre d'un « Accord cadre pour l'éducation précoce dans les structures de garde collectives » passé entre Bund et Länder (2004), mais le plus souvent ces projets sont en phase pilote et n'ont pas abouti à une mise en œuvre généralisée de formations supérieures. Les assistantes éducatrices (*Kinderpflegerinnen*) ont bénéficié de 2 ans de formation professionnelle (non spécialisée petite enfance) et constituent 11 % des personnels restants. Viennent ensuite les éducateurs sociaux (*Sozialpädagogen*, 10 %), qui eux ont un niveau d'éducation universitaire et occupent souvent des postes de direction (et sont majoritairement des hommes). Le personnel restant est constitué de stagiaires et d'étudiants (6 %), encore non qualifiés²². Au-delà de ces chiffres (qui mériteraient d'être actualisés) soulignons ici que les municipalités mais aussi les parents exercent une pression certaine sur les structures de garde pour les obliger à rehausser le niveau de qualification de leur personnel – ce qui peut parfois aboutir, dans un contexte général de forte pénurie de main d'œuvre, à l'entrée dans le métier de nouveaux profils (*Quereinsteiger*), nettement plus qualifiés mais pas forcément dans la pédagogie préscolaire.

En Italie les réglementations varient fortement d'une région à l'autre. Nous avons recueilli celle en vigueur en Lombardie (tableau).

²² OCDE (2004). *Early Childhood Education and Care Policy in the Federal Republic of Germany – Country note*.

Conditions minimales concernant la structure et l'organisation pour l'autorisation de fonctionnement des établissements d'accueil de la petite enfance Région Lombardie (DR VIII/20588 du 11/02/2005)				
	Crèches	Micro-crèches	Centres première enfance	Crèches Famille
N. places-enfants	11-60	Jusqu'à 10	Jusqu'à 30	Jusqu'à 5
Coordinateur	Maîtrise en sciences de l'éducation / de la formation, psychologiques, sociologiques, de service social OU Travailleur social (éducateur, assistant social ou instituteur) en service, avec expérience d'au moins 5 ans.	Maîtrise en sciences de l'éducation / de la formation, psychologiques, sociologiques, de service social OU Travailleur socio-éducatif en service, avec expérience d'au moins 5 ans.		Les familles décident des modalités d'organisation et du projet pédagogique en fonction des besoins. La responsabilité revient aux familles
travailleurs socio- éducatifs*	1 travailleur socio- éducatif pour 8 places/enfants	1 travailleur socio- éducatif	2 travailleurs socio- éducatifs	
Personnel de service	1 personne chargée de l'entretien pour 30 places/enfant	1 personne chargée de l'entretien des locaux et éventuellement aide en cuisine	1 personne chargée de l'entretien des locaux	
* Dans l'attente d'une redéfinition des profils professionnels, les diplômes suivants donnent accès à cette fonction : BAC d'école normale d'instituteurs, diplôme d'habilitation à l'enseignement dans les écoles maternelles, diplôme de directeur d'établissement socio-éducatif, diplôme de technicien des services socio-éducatifs, assistants sociaux et éducateurs jeunes enfants, et ce qui correspond à nos auxiliaires de puériculture.				

Définition des critères relatifs au personnel pour l'accréditation des structures d'accueil de la petite enfance Région Lombardie (DR VII/20943 du 16/02/2005)					
		Crèches	Micro-crèches	Centres première enfance	Crèches Famille
	Nombre places-enfants	11-60	Jusqu'à 10	Jusqu'à 30	Jusqu'à 5
Nouvelles structures et nouveaux recrutements	Coordinateur	Participation à un plan de formation initiale et/ou continue, selon les orientations de la Région Lombardie, pour un total d'heures entre 50 et 100	Participation à un plan de formation initiale et/ou continue, selon les orientations de la Région Lombardie, pour un total d'heures entre 50 et 100	Maîtrise en sciences de l'éducation / de la formation, psychologiques, sociologiques, de service social OU Travailleur socio-éducatif ayant participé à un plan de formation initiale et/ou continue, selon les orientations de la Région Lombardie, pour un total d'heures entre 30 et 50	Plan annuel de formation initiale et/ou continue du coordinateur et des agents ayant des fonctions éducatives d'au moins 20 heures Désignation d'un responsable/coordonateur (pouvant être choisi au sein des familles) ayant participé à un plan annuel de formation initiale et/ou continue selon les orientations de la Région Lombardie, pour un total d'heures entre 50 et 100
	Travailleurs socio-éducatifs*	Au moins 1 éducateur titulaire d'une maîtrise ; Pour les autres, participation à un plan de formation initiale et/ou continue, selon les orientations de la Région Lombardie, pour un total d'heures entre 20 et 40	Participation à un plan de formation initiale et/ou continue, selon les orientations de la Région Lombardie, pour un total d'heures entre 20 et 40	Participation à un plan de formation initiale et/ou continue, selon les orientations de la Région Lombardie, pour un total d'heures entre 20 et 30	

2.2 – Contrôler et garantir la qualité

Comment la qualité est-elle mise en œuvre et contrôlée ? Quel est l'impact des règles officielles ? Y a-t-il une marge de manœuvre locale dans l'application des règles officielles et dans l'adoption de procédures locales de régulation de la qualité par les autorités publiques ? Existe-t-il des initiatives privées de garantie de qualité, telles que des procédures de certification ou des référentiels ? Quels sont les obstacles à la mise en œuvre de la qualité ? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons maintenant de répondre, sachant que d'autres acteurs que les experts sont susceptibles de produire des normes de qualité et que les représentations de la qualité peuvent être concurrentes et générer des tensions.

La plupart des recherches sur la mise en œuvre des normes officielles indiquent que ces normes sont en général appliquées et que les professionnels respectent scrupuleusement la législation. On notera toutefois que la garde informelle, effectuée par des personnes employées directement par les parents à leur domicile ou à celui de la personne gardienne, échappe à ces normes. Les nourrices non agréées restent minoritaires en France, notamment en raison des incitations qui poussent les parents à déclarer l'emploi d'une assistante maternelle afin de bénéficier des prestations qui y sont associées. Cependant, la garde à domicile par des nounous non agréées mais déclarées est aussi encouragée en France dans le cadre de la PAJE (complément libre choix du mode de garde) ou du CESU. Mais la garde informelle, « domestique », régulée par le gré à gré reste beaucoup plus développée en Italie par exemple.

Comment s'opèrent les contrôles de qualité – au delà la phase initiale de demande d'agrément – dans les deux pays où une instance régulatrice centralisée existe ? Pour ce qui concerne la PMI française celle-ci étant organisée au niveau départemental, les modalités de contrôle de suivi varient selon les départements. En Allemagne, les contrôles relèvent des services communaux de la Jeunesse (*Jugendamt*), en charge de l'octroi des accréditations. Les prestataires privés se plaignent parfois de subir des contrôles plus sévères (et plus réguliers) que les structures publiques – soulignant l'absence de politique systématique de contrôle. Au Royaume-Uni, l'OFSTED emploie des inspecteurs et des contrôleurs qui interviennent directement ou par l'intermédiaire de partenariats avec d'autres corps d'inspection organisés par région (par exemple, le Centre britannique d'inspection des enseignants d'Angleterre du nord).

Autres conventions de qualité

Plusieurs recherches (Fraisie *et alii* - 2008 – Odena - 2005) montrent que les parents, les professionnels, les associations, les acteurs institutionnels locaux parlent de la qualité en d'autres termes et ne font que peu référence aux normes officielles évoquant plutôt une approche « subjective » de la qualité, davantage ancrée dans les relations quotidiennes et les émotions. Le principe du « libre choix » invoqué dans le discours de certains gouvernements (le gouvernement français par exemple) s'articule à cette pluralité des représentations de la qualité des services d'accueil. Ces représentations peuvent parfois entrer en tension, surtout lorsque les normes officielles sont contraignantes et littéralement appliquées. Les crèches parentales se sont développées en France comme alternative aux crèches collectives trop fortement régulées pour certains parents qui privilégient une vision plus domestique et relationnelle de la qualité, mettant en question ce qu'ils considèrent comme une professionnalisation excessive de l'accueil. De même, toujours en France, certaines associations fortement impliquées dans l'accueil collectif des enfants mettent en avant l'importance des relations avec les parents, ainsi que leur implication dans la vie des structures. La participation des parents, l'insertion de la structure d'accueil dans son quartier font, dans certains cas, parties des critères de qualité du service d'accueil, en particulier pour des crèches situées dans des quartiers défavorisés.

Les enquêtes d'opinions montrent par ailleurs que les attentes vis-à-vis des modes d'accueil sont influencées par des systèmes de contraintes : contraintes professionnelles, notamment d'horaires de travail, mais aussi par des contraintes financières (coût) et des contraintes de localisation et d'accès (Trancart et al - 2006). Au Royaume-Uni, la garde à des horaires atypiques est généralement assurée de manière informelle par des membres de la famille ou des *baby-sitters* car le coût de modes de garde formels à des horaires atypiques serait prohibitif.

Nous passons maintenant en revue la manière dont est appréhendée la question de la qualité de l'accueil dans chacun des quatre pays et la manière dont elle se réforme.

2.3 – Les réformes relatives à la qualité des services d'accueil

En Allemagne, des normes variables selon les régions mais des tentatives d'harmonisation en cours

En Allemagne, les débats sur la qualité des services à la petite enfance portent sur plusieurs éléments : la flexibilité de l'offre, le développement des enfants (socialisation précoce) et leur éducation précoce (*Frühbildung* / égalité des chances éducatives), mais aussi et surtout la qualification des personnels et la taille des groupes (la double étude de cas allemande – chapitre 6 - permet d'illustrer la confrontation de ces multiples modalités d'approche de la qualité dans la mise en œuvre dans deux politiques locales d'accueil de la petite enfance). Si les normes applicables étaient jusqu'ici essentiellement fixées par les services communaux de la jeunesse – à partir d'exigences minimales fixées au niveau du Bund puis du Land - un renversement de cette tradition de subsidiarité s'esquisse face à la volonté politique d'ériger des normes de qualité centralisées, garantes d'une plus grande égalité des chances notamment éducatives des enfants²³.

Cette volonté a abouti début 2009 à l'adoption par l'ensemble des *Länder* d'un *curriculum* commun pour les assistantes maternelles - *curriculum* du Deutschen Jugendinstitut de Munich - qui comprend 160 heures de formation théorique. Un appel à projets de 20 millions d'euros (cofinancé par le Fonds social européen) vise à encourager les prestataires de formation à obtenir une habilitation en vue de participer à la mise en œuvre de ce nouveau standard – dont on ne sait pas précisément pour l'instant dans quelles conditions il pourra s'appliquer à terme à l'ensemble des personnes déjà en fonction.

Pour ce qui est des personnels de crèche, les volontés d'harmonisation sont plus anciennes mais aussi plus laborieuses, la compétence en matière éducative revenant aux *Länder*. Un accord-cadre a été passé entre le *Bund* et les *Länder* en 2004 portant sur l'éducation précoce dans les structures de garde, dont sont issus plusieurs projets pilotes lancés au sein des quelques laboratoires de recherche spécialisés sur la question : mentionnons ici le projet de label qualité national pour les crèches mené par l'université libre de Berlin. Les *Länder* ont de leur côté commencé d'intégrer les 0-3 ans dans leurs plans éducatifs pluriannuels (*Bildungspläne*) : le *Land* de Hessen fut ainsi un des premiers à élaborer un plan intégré pour les 0-10 ans.

²³ La nouvelle politique familiale lancée au niveau fédéral veut en effet que les prestataires de services de la petite enfance ne soient plus seulement en charge des soins aux enfants (*Fürsorge*) mais aussi des partenaires de l'État et des parents dans l'éducation et la formation (*Erziehung und Bildung*) des enfants.

Face aux hésitations des *Länder* sur l'adoption de normes centralisées en matière de garde collective, les entreprises de crèche tentent de s'affirmer comme les fournisseurs de services à haute valeur ajoutée, obligeant à leur tour les communes à réagir sous peine de voir s'ériger une offre de services fortement ségrégative. L'instrument des chèques de garde (*Betreuungsgutscheine*), sur le modèle des *vouchers* américains ou suédois, est aussi recommandé par de nombreux experts pour tenter d'accélérer la mise en œuvre d'une politique qualité dont les normes seraient, dans ce cas, fixées localement non plus seulement par les pouvoirs publics mais aussi et surtout par les clients / parents, et adaptées à leurs besoins ²⁴.

En France, un système dual mais fortement centralisé

La gestion de la qualité obéit en France à des règles fixées au niveau national, en ce qui concerne tant les structures collectives d'accueil que l'offre individuelle par les assistantes maternelles. Seules échappent aux normes de qualité les personnes directement employées par les parents à leur domicile. Dans les structures collectives, des normes concernent les taux d'encadrement, la qualification du personnel et le contenu du travail en lien avec une conception pédagogique du développement de l'enfant. Quant aux modes d'accueil individuels, s'ils sont également soumis à des règles nationales, le contrôle par l'autorité départementale (le service de la PMI) est nettement moins exigeant et effectif que dans le cas des modes d'accueil collectifs. Des propositions sont actuellement sur l'agenda du gouvernement (cf. chapitre 1 et en particulier le rapport Tabarot) qui visent à assouplir les règles d'encadrement (augmenter le nombre d'enfants pouvant être accueillis par une assistante maternelle), les qualifications requises pour diriger une crèche et à créer des structures présentant des exigences d'encadrement moins fortes (micro crèches déjà existantes et « jardins d'éveil », destinés à accueillir les enfants de 2-3 ans, en voie de création).

En matière de qualité, l'entrée des entreprises dans le champ de l'accueil des jeunes enfants soulève des questions importantes mises en évidence lors d'une recherche précédente (Daune-Richard *et al.* - 2007). L'émergence des entreprises de crèches a été notamment facilitée par un mouvement d'externalisation de la fonction de gestion, que ce soit par des entreprises déléguant la gestion de leur propre crèche de personnel à un tiers, ou par des municipalités qui délèguent elles aussi la gestion des structures municipales dans le cadre d'une délégation de service public. Cette autonomisation de la fonction de gestion va de pair avec le développement d'outils de gestion dans un secteur qui en avait peu jusqu'à présent. Les entreprises de crèches ont en effet comme principal objectif d'optimiser la gestion des crèches en sorte de les rendre plus performantes.

Le développement de tels outils entraîne une certaine standardisation du service (optimisation, centralisation des ressources...) susceptible de redéfinir les critères habituels de qualité. La qualité se trouve donc au centre des enjeux de la recomposition du secteur. Les entreprises de crèches spécialisées dans la gestion et dans l'offre de services de management sont maintenant regroupées au sein d'une *Fédération nationale des entreprises de crèches*. Des labels ont pu être mis en place, certains étant spécifiques à des entreprises. A titre d'exemple, Crèche Attitude, entreprise de crèches française, propose d'octroyer un label « Quali-Crèche », comme gage de qualité et de sécurité des services d'accueil au sein de son réseau. Des enquêtes de satisfaction auprès des parents sont prévues dans le cahier des charges (www.creche-attitude.fr/). Mentionnons également le label HQS (hygiène, qualité et sécurité) développé par Cap'éveil&sens, filiale du groupe Inov'stratégie pour son réseau de crèches et de services d'accueil (<http://www.eveiletsens.com>).

²⁴ Voir notamment l'expertise scientifique remise en avril 2008 au Ministère fédéral de la Famille et portant sur la qualité des services à la petite enfance : *Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamen Verantwortung*.

Au total, ces deux cas indiquent l'émergence de signes de qualité privés, basés soit sur la construction d'une réputation individuelle propre à l'entreprise, comme cela se développe dans le champ des services à la personne en France (plaquettes ou magnets de publicité distribués par Monoprix par exemple) soit par des mécanismes privés d'auto-régulation collective, à travers le développement de démarches de certification et de normalisation par des structures tierces, telles que la norme NF « services pour les personnes au domicile » ou le référentiel Qualicert. Or les difficultés soulignées plus haut en matière de définition et d'évaluation de la qualité plaident en faveur de modes de régulation publique de la qualité (Coestier et Marette - 2004).

La mise en place d'un système de normes nationales au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la stratégie nationale d'accueil des enfants (« *National Childcare Strategy* ») ainsi que les textes politiques afférents ont donné lieu à une série de réformes visant à améliorer la qualité des services d'accueil des enfants. Dans la stratégie du gouvernement, la qualité des services d'accueil figure en effet comme l'un des quatre points faibles du marché de l'accueil, les trois autres étant les coûts pour les parents, la disponibilité (ou l'accessibilité) et l'information. Par conséquent des étapes ont été définies afin d'accroître la qualité des services d'accueil par l'introduction de nouvelles normes de qualité et par la mise en place de programmes de formation pour élever la qualification du personnel. Les trois leviers d'amélioration de la qualité sont présentés dans le programme « *Every Child Matters* » (2003) : des outils de régulation et d'application, une amélioration des niveaux de formation pour les personnels employés dans les services d'accueil et une amélioration de l'information des parents et des relations professionnels/parents²⁵. Colette Fagan et Nina Teasdale ont effectué un résumé de ces réformes que nous reprenons en partie ici (Fagan and Teasdale - 2008).

La réforme des outils d'assurance qualité au Royaume-Uni : régulation, inspection, investigation et application

La mise en place de l'Office National des Normes dans le Système Educatif (*Office for Standards in Education-OFSTED*) a relayé les collectivités locales dans la régulation, le contrôle et l'application des normes de qualité. Outre les fonctions de soutien à la production d'informations, de conseil et de formation, les collectivités locales sont désormais en charge d'assurer la qualité des structures d'accueil ainsi que de la régulation de l'offre d'accueil afin de mettre en œuvre les mesures prévues dans le *Childcare Act* de 2006. Dans ce nouveau cadre créé pour promouvoir la qualité des services d'accueil, les pouvoirs de l'OFSTED ont été élargis en avril 2007 afin de mieux assurer l'accueil des enfants (OFSTED *Annual Report* – 2006 / 2007). L'OFSTED est désormais responsable de l'évaluation de l'impact des services fournis par les écoles et les « *children's centres* » sur la base des 14 normes nationales définies par *Sure Start*²⁶ et concourant aux résultats du plan « *Every Child Matters* ».

Tous les services de garde d'enfants de moins de 8 ans doivent être agréés par l'OFSTED (sauf la garde au domicile des parents). Le *Childcare Act* de 2006 a modifié la manière dont les structures d'accueil sont agréées et contrôlées par cette agence. A côté de l'obligation d'agrément pour les pourvoyeurs de garde pour les enfants de moins de 8 ans existe désormais un agrément volontaire (optionnel) pour les pourvoyeurs de garde aux enfants de plus de 8 ans ainsi que pour ceux qui gardent des enfants de moins de 8 ans et qui ne sont pas soumis à l'obligation comme par exemple les « *nannies* » employées à domicile. Toutes les personnes agréées doivent suivre un nouveau programme intégré d'apprentissage et de développement des enfants de la naissance à l'âge de 5 ans

²⁵ www.everychildmatters.gov.uk

²⁶ Sure Start, Full day care : National Standards for under 8s day care and Childminding (www.surestart.gov.uk/improving-quality/ensuring-quality/inspection/regulation/)

(*Early Years Foundation Stage*). La possibilité pour les « *nannies* » d'être agréées permet aux parents de bénéficier de déductions fiscales sur une partie des coûts de garde par l'intermédiaire des « *childcare vouchers* » (chèques-garde d'enfants) ou de crédits d'impôts pour les ménages non imposés. Pour postuler à l'agrément, les « *nannies* » doivent être âgées de 18 ans au moins et avoir une qualification reconnue dans les soins aux enfants, une qualification de premiers soins (*Early Years Foundation Stage*) et un casier judiciaire vierge, ce qui est requis pour toutes les personnes qui travaillent avec des enfants.

L'introduction de nouvelles normes de qualité des services

L'une des premières tâches prévues par la stratégie nationale concerne la mise en place de nouveaux standards de qualité pour les assistantes maternelles, les personnels des « *nurseries* » (crèches) et des classes préscolaires. Ces normes définissent des minima sur diverses dimensions des services : taux d'encadrement²⁷, de qualification, espace requis, santé et sécurité, et la variété et la qualité des activités en lien avec des critères de développement des enfants.

De fait, l'OFSTED a joué un rôle actif dans l'amélioration de la qualité des services en éliminant du marché les services de qualité insuffisante et en élevant les normes pour ceux qui restent. En 2005-2006, 3 % des structures ont été jugées non conformes aux normes et ont dû améliorer leur qualité avant d'être à nouveau homologuées par une nouvelle inspection.

Mesures destinées à l'amélioration de la qualité des emplois dans l'accueil des enfants

Plusieurs mesures ont été prises pour accroître la qualification des personnels des services d'accueil, notamment pour répondre aux critères fixés au niveau national ainsi qu'aux exigences des financeurs. Le gouvernement a annoncé récemment un agenda de réformes radicales pour augmenter la qualification et améliorer le statut du personnel. Ces mesures sont présentées dans le plan Enfants de 2007 (« *The Children Plan* »). Elles prévoient notamment un investissement de 117 millions de livres sur trois ans dans la formation professionnelle du personnel « petite enfance » et la mise en place d'un ensemble de normes nationales au niveau « *graduate* » qui permettront aux professionnels répondant à ces standards d'obtenir le statut de Professionnel de la petite enfance (« *Early years Professional* »), équivalent au statut d'enseignant qualifié (*Day Care Trust* : p. 15)²⁸. Il est aussi prévu des mesures visant à développer les possibilités de mobilité professionnelle et de carrière pour les professionnels de l'accueil.

Afin de mettre en œuvre l'objectif qualité prévu dans le plan décennal (the *Ten Year Strategy*), un fond (« *Transformation Fund* ») de 250 millions de livres a été mis en place sur les années 2006-2008, dont une partie est allouée au Conseil de développement de la main-d'œuvre dans les structures d'accueil des enfants (CWDC) afin de développer les filières de formation pour les candidats au nouveau statut de professionnel de la petite enfance. Le reste est octroyé aux autorités locales pour subventionner le développement des services, leur accessibilité à un prix « raisonnable » et leur qualité, et pour améliorer la parité de formation et de qualifications entre offre publique et offre privée.

²⁷ Le taux d'encadrement actuel est de : 1.3 pour les enfants de moins de 2 ans, 1.4 pour les enfants de 2 ans et 1.8 pour les enfants de 3-7 ans. Il est prévu d'accroître le ratio pour les enfants âgés de plus de trois ans à 1.13 entre 8 heures et 4 heures de l'après midi pendant que la structure comporte une personne diplômée.

²⁸ Qualifications telles que *CACHE Foundation Award in Caring for Children*, *NVQ Early years* ou encore *BTEC Early years*.

Evaluation des programmes de développement de l'accueil

Au cours des dix dernières années, les réformes politiques visant à améliorer l'offre et la qualité des services d'accueil pour les enfants ont été très actives. Elles ont été portées par des objectifs d'emploi et d'inclusion sociale : améliorer la conciliation entre travail et vie familiale afin de promouvoir l'égalité entre femmes et hommes et accroître la participation des mères au marché du travail ; Mieux intégrer dans l'emploi les parents qui élèvent seuls des enfants et les parents pauvres ; Réduire la pauvreté des enfants et plus largement promouvoir le bien-être des enfants (Fagan et Teasdale – 2008 - *op. cit.*).

En ce qui concerne la qualité des services et du personnel, l'agence d'évaluation considère qu'il existe des conséquences cognitives évidentes, positives pour les enfants, d'un système d'éducation précoce dans des structures adaptées. Elle remarque toutefois que, si la qualité s'améliore, une part importante du personnel de l'accueil n'atteint pas le minimum requis par l'OFSTED (un directeur niveau 3 et au moins la moitié du personnel au niveau 2).

Au total, le rôle de l'OFSTED apparaît désormais la pièce centrale dans la production, l'homologation et le contrôle de la qualité des services d'accueil pour les enfants au Royaume-Uni. L'agence fonctionne selon une logique d'audit et d'échanges de bonnes pratiques. L'OFSTED peut décider de fermer une structure après mise en demeure suite à une inspection. La conception de la qualité est articulée au prix de l'accueil avec des différences fortes entre les « crèches » les plus chères et les « crèches » les moins chères. Elle varie aussi selon que les structures d'accueil sont publiques ou privées, bien qu'il y ait un relatif consensus sur la supériorité du public.

Fagan and Teasdale (2008 : 27) concluent que des obstacles demeurent quant à l'amélioration future de l'offre et de qualité des services d'accueil des enfants au Royaume-Uni. Tout d'abord, si les dépenses publiques consacrées à cette politique ont augmenté sensiblement au cours des dix dernières années, il n'est pas du tout certain que cela puisse se poursuivre dans un contexte de difficultés économiques. Ensuite, l'amélioration de la qualité des services d'accueil repose essentiellement sur la mise en place de programmes de formation et de qualification à disposition d'une population appelée à croître, ce qui implique aussi une augmentation des dépenses publiques. Enfin, le vivier de recrutement du personnel employé dans ces services - des femmes peu qualifiées - risque de se réduire, notamment en raison de l'augmentation du niveau d'éducation et de la concurrence d'autres secteurs employeurs de main-d'œuvre non qualifiée. Ce qui pourrait aboutir à des difficultés de recrutement dans ce secteur en expansion et à exercer une pression à la hausse sur les salaires qui se traduirait par une augmentation des coûts pour les parents.

A défaut de réglementation nationale le secteur privé s'organise en Italie

En Italie les entreprises privées de crèches sont très présentes et participent à l'accroissement de l'offre privée d'accueil. Comme en France, ces entreprises se regroupent au sein de Fédérations professionnelles. L'agrément est donné par la région ou par les grandes municipalités (Milan, Turin) qui définissent en même temps les critères de qualité. Certaines régions, comme la Lombardie, ont récemment remplacé la demande d'agrément par une simple déclaration de début d'activité. Comme en Allemagne, il n'existe pas en Italie de règle générale de qualité qui s'applique sur l'ensemble du territoire, notamment du fait qu'il n'existe pas de service national intégré de la petite enfance (pas encore...). Plusieurs chaînes de crèches privées ont commencé récemment à se soumettre à un processus de certification de qualité par des entreprises d'audit selon les normes UNI EN ISO 9001: 2000. Ces systèmes prévoient, en principe, l'évaluation systématique de la qualité du service et de son amélioration

Ce rapide tour d'horizon de la question de la qualité de l'accueil indique que l'exigence de qualité, partout affichée, répond à des logiques différentes de construction et de mise en œuvre, qui se manifestent dans la manière dont sont traités les professionnels de l'accueil de la petite enfance.

Qualifications et salaires

Dans les pays étudiés ici, les observateurs s'accordent pour souligner la faiblesse des salaires que reçoivent les personnels de la petite enfance.

En Allemagne où les préoccupations et les exigences en termes de qualité pédagogique sont fortes, les éducateurs de crèches sont relativement mal payés²⁹. Au Royaume-Uni, seuls les enseignants bénéficient de salaires convenables. Ceux des autres personnels sont particulièrement faibles (125 à 150 % du salaire minimum, souvent inférieurs au salaire d'une caissière de supermarché). En dépit d'une forte exigence de qualification, les salaires restent très bas et les perspectives de carrière réduites sinon nulles. Ceci entraîne un turnover important, ce qui ne favorise pas la qualité des services. Enfin ce contexte engendre des problèmes de recrutement.

En France si les salaires sont globalement plus élevés, ils restent néanmoins relativement bas. La structure des salaires des équipes de crèche est pyramidale. Si les puéricultrices perçoivent des salaires en relation avec leur travail, supérieurs à 2 000 euros net par mois, le travail des éducatrices de jeunes enfants n'est pas reconnu de la même façon et leur salaire est plus souvent proche des 1 500 euros. Viennent ensuite les auxiliaires de puériculture puis les agents auprès des enfants aux salaires proches du SMIC (qui était en 2008 très légèrement supérieur à 1 000 € net mensuel). Mais dans ce pays le problème le plus criant est la pénurie de personnel qualifié (auxiliaire de puériculture, éducateur de jeunes enfants), pénurie principalement liée aux *numerus clausus* qui limitent l'accès aux formations. Ces difficultés de recrutement entraînent des demandes de dérogation auprès des PMI pour assouplir les normes d'encadrement.

En Italie, d'une façon générale, les salaires sont bas en comparaison d'autres pays européens. Ils sont cependant particulièrement faibles dans le secteur de la garde d'enfants et d'autant plus que celui-ci est très féminisé. On constate cependant des différences importants entre les salariées du secteur public, donc des crèches municipales, dans lequel les emplois sont plus stables et les salaires plus élevés et ceux/celles du secteur privé, où les salaires sont plus faibles et les contrats souvent précaires, offrant une moindre protection pour ce qui concerne la maladie, le chômage, les congés, la formation, etc. En fait, le recours aux contrats précaires est un des facteurs sur lesquels les entreprises de crèches peuvent jouer pour comprimer leurs coûts et maintenir leurs tarifs au niveau du marché. Enfin les *baby sitter* et autres assistantes maternelles travaillant au noir ne bénéficient évidemment d'aucune garantie ni référence de salaire minimum. En fait, il n'existe pas de convention collective pour les salariés de la petite enfance, la seule existante étant celle des aidants familiaux.

²⁹ L'OCDE (2004) estimait ainsi que les revenus des éducatrices (*Erzieherinnen*) - le « gros des troupes » des personnels de crèche - se montaient à 1 363 € à 3 ans d'expérience pour aller jusqu'à 1 924 € à 45 ans. Quant à la rémunération des postes de direction, elle montait jusqu'à 3 085 € (brut) environ. Ces niveaux de salaires sont à comparer à ceux de métiers à niveau de qualification équivalent et non à celui des personnels enseignants, qui sont diplômés du supérieur.

La régulation tant des prestataires que de la qualité des services fournis s'avère aujourd'hui un enjeu majeur dans les quatre pays étudiés. Malgré des contextes institutionnels différents, les efforts menés dans chacun des pays en matière de développement de l'accueil s'accompagnent de tentatives de coordination accrue des acteurs et d'amélioration de la qualité de l'accueil. De multiples dispositifs de coordination sont mis en place au niveau local. Des nouvelles normes de qualité, définies par des institutions centralisées, apparaissent dans les pays où elles étaient quasiment inexistantes. Des mesures de formation du personnel sont adoptées dans la plupart des pays étudiés.

Ces efforts ne semblent toutefois pas réussir à réduire les disparités et segmentations qui caractérisent aujourd'hui l'offre d'accueil : entre services collectifs et services individuels ; Entre prestataires publics et privés, lucratifs et non lucratifs ; Entre territoires plus ou moins bien pourvus en modes de garde ; Ou encore entre types d'accueil, selon leur degré d'accessibilité financière.

Le partage des responsabilités entre plusieurs niveaux de pouvoir ou entre plusieurs institutions freine sans doute la mise en œuvre d'une politique globale d'accueil de la petite enfance et des règles générales de qualité qui s'appliqueraient sur l'ensemble des territoires.

On voit toutefois apparaître des divergences dans la manière de gérer la tension classique entre amélioration quantitative et qualitative de l'offre. Si l'Allemagne et le Royaume-Uni semblent poursuivre un objectif clair d'amélioration de la qualité, notamment en matière de taux d'encadrement et de formation du personnel, la tendance semblerait s'inverser aujourd'hui en France suite à l'assouplissement des exigences de qualité proposé dans le récent rapport Tabarot afin d'encourager le développement quantitatif de l'offre.

En Italie, on ne constate pas pour l'instant de mouvement vers une régulation publique de la qualité : celle-ci dépend largement et de façon très différenciée des collectivités locales. Dans un autre contexte, le secteur privé lucratif (celui des entreprises de crèches en plein développement) commence à s'organiser pour définir des processus de certification.

Et les entreprises ? Les entreprises sont globalement considérées comme des acteurs à part entière ayant leur place au sein de la plupart des outils de coordination proposés. Les études de cas permettront de voir si les entreprises participent ou pas à ces instances de coordination. L'étude récente réalisée pour la France (Daune-Richard et alii - 2008) a toutefois mis en évidence la difficulté de créer et de pérenniser des partenariats public / privé entre des entreprises et des collectivités locales. Néanmoins, au-delà de la présence d'outils de coordination, les entretiens réalisés ont révélé que les acteurs institutionnels, en particulier les mairies, ont un rôle incitatif, mobilisateur ou « facilitateur » non négligeable dans la mobilisation des entreprises.

Quant à la régulation de la qualité, le cas français permet d'illustrer les tensions qui peuvent émerger entre différentes conventions de la qualité : une convention plus industrielle, centrée sur la qualité de la gestion d'une part et une convention plus domestique, centrée sur la qualité de la relation entre le prestataire et l'utilisateur d'autre part. L'émergence des entreprises de crèches en France vient reconfigurer les critères de qualité, en donnant davantage de poids aux critères objectifs de qualité et de gestion, peut-être au détriment de la dimension relationnelle entre prestataires et usagers.

En filigrane de ces questions concernant la coordination des acteurs et le contrôle de la qualité, se profile celle du mode de gouvernance de l'accueil des jeunes enfants. Dans les pays étudiés, on voit émerger des formes de gouvernance mixtes qui articulent des éléments de gouvernance publique tutélaire, notamment à travers la définition de normes de qualité harmonisées, de gouvernance partenariale, que l'on retrouve dans la mise en place de dispositifs de coordination, et de gouvernance quasi-marchande, en particulier à travers le développement de chèques-services, de mesures de déductions fiscales et/ou de procédures de délégation de service public, qui favorisent la concurrence entre prestataires.

Plus fondamentalement, comme le soulignent Fraisse & al. (2008), la dissociation des fonctions de régulation et de gestion des services d'accueil de la petite enfance peut conduire à des formes très différentes de gouvernance de l'offre et de sa diversité : soit l'accent est porté sur une mise en concurrence des modes d'accueil sous tutelle des autorités publiques locales, soit on privilégie des instances de coordination entre une pluralité d'acteurs. Cette complexité des modes de gouvernance locaux de la petite enfance tient à ce que, dans la majorité des cas, ils ne sont que faiblement stabilisés et en pleine évolution.

CHAPITRE 4 – L'IMPLICATION LOCALE DES ENTREPRISES DANS L'OFFRE DE SERVICES A LA PETITE ENFANCE EN ALLEMAGNE : OBSERVATION SUR DEUX TERRITOIRES CONTRASTES – FRANKFURT ET ESCHBORN³⁰

Dans un contexte fédéral favorisant l'implication des partenaires sociaux dans la mise en œuvre des réformes de la politique familiale, nous nous sommes attachées à décrypter de quelle manière la régulation communale de l'offre ouvre un espace à la mobilisation des employeurs pour étoffer l'offre de services de garde pour les enfants de moins de trois ans dans deux territoires.

1 – Le contexte

L'absence d'uniformité territoriale dans l'offre d'accueil de la petite enfance et ses raisons

Depuis les deux réformes phares de la politique familiale allemande (TAG et nouveau congé parental), les acteurs « donnant de la voix » dans ce champ d'action publique se sont multipliés - une tendance encore renforcée par le principe de subsidiarité qui régit la répartition des compétences au sein de l'architecture fédérale allemande. Cette double dynamique renforce le caractère diversifié de l'offre de services à la petite enfance. Ainsi dans chaque Land et souvent d'une commune à l'autre au sein d'un même Land, le rôle des acteurs ainsi que le mode de régulation de leurs relations varient. Cette diversité de configurations d'acteurs et de structures d'accueil mène à un manque de visibilité et de transparence de l'offre sur le terrain, ce qui est contraignant pour les parents, mais aussi pour les observateurs des politiques publiques. Toutefois, cette diversité est aussi une incitation pour les acteurs du secteur à innover et à expérimenter dans la mise en œuvre des services d'accueil de la petite enfance, ce qui en retour élargit l'éventail de choix pour les parents et les entreprises, du moins celles qui en ont les moyens. Cet espace politique ouvert à la variation territoriale permet souvent de mettre en œuvre des solutions flexibles et à réaction rapide, qui peuvent aussi se révéler ambitieuses sur le plan pédagogique.

Ces développements récents vers une diversification accélérée de l'offre recèlent donc des caractéristiques ambivalentes, qui soulèvent un certain nombre de questions. Quelle instance régule offre et demande de services et organise la coordination entre les divers prestataires ? Qui élabore les normes de qualité et contrôle leur respect ? Cette responsabilité devrait reposer entre les mains des acteurs publics / étatiques mais lesquels et à quel niveau ? En Allemagne jusqu'ici, un prestataire privé et commercial doit obtenir une licence d'exploitation / une homologation (*Betriebserlaubnis*) - le plus souvent auprès des services communaux de la jeunesse, qui garantit la mise en œuvre de certaines normes de qualité. Si en Allemagne, l'Etat n'est pas le détenteur en premier ressort / exclusif de l'initiative pour la mise sur pied d'une infrastructure de garde, qui est alors à même

³⁰ Ce chapitre a été rédigé par *Mechthild Veil* et *Sophie Rouault*.

d'exercer cette autorité pour garantir sur l'ensemble du territoire un niveau minimal de qualité et donc une certaine équité ? Ces questions qui émergent dans le débat public, peuvent devenir décisives dans un avenir proche.

À ces variations territoriales d'origine fédérale, se superposent des lignes de fracture fortes d'origine plus sociétale :

- *Une ligne de partage Est / Ouest durable* : Des disparités entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne subsistent tant dans le taux de couverture des structures d'accueil des enfants de moins de 3 ans (40 % à l'Est pour 8 % à l'Ouest) que dans le rythme quotidien des soins (à plein temps à l'Est / souvent à mi-temps à l'Ouest). Ces divergences tenaces expriment deux « cultures de garde » pour ce qui est de la petite enfance : à l'Est, le modèle de la mère qui travaille, hérité de la tradition socialiste, est encore prédominant, ce qui est loin d'être le cas en l'Allemagne de l'Ouest, où prévaut toujours le modèle de la garde familiale ;
- *Une coalition hétérogène mais bruyante en faveur de la préservation du « bien-être de l'enfant »*. Cette coalition, fortement présente dans les grands médias (journaux nationaux de référence, débats télévisés, actualité éditoriale), très offensive et relativement visible grâce au recours à de grands noms (professeurs de médecine, hommes d'Église, célébrités), est devenue relativement hétérogène, après avoir été pendant longtemps d'essences familialiste et conservatrice.

Cette dernière tendance est surtout désireuse de préserver le statu quo, à savoir un modèle de garde à mi-temps, et seulement à partir du troisième anniversaire de l'enfant. Elle puise ses arguments privilégiés dans les disciplines de la psychologie expérimentale et de la neurologie, pour démontrer qu'une socialisation trop précoce, trop longue (en termes d'horaires quotidiens) avec trop d'intervenants, perturbe voire handicape le développement des jeunes enfants.

Un courant plus modéré, plus « pédago » de cette coalition puise ses arguments dans la recherche pédagogique,³¹ qui prône une exigence de qualité si forte qu'elle donne de l'offre existante l'image d'une grande médiocrité. Elle insiste par exemple sur l'offre modulaire de garde et le partage des places, sur l'alternance sur une journée de temps collectifs et individuels de garde, mais surtout sur la participation de l'enfant à la définition du contenu de l'offre de garde.

Enfin un versant plus libéral apporte une vision élitiste de la garde des moins de trois ans, insistant sur les apprentissages précoces, notamment en matière de bilinguisme, mais aussi de pratiques artistique ou scientifique, insistant sur l'évaluation de ses apprentissages.

Hétérogène dans ses arguments et variable dans la violence de la critique adressée aux réformes en cours, cette coalition a pour point commun de mettre en garde, voire de dénoncer une politique familiale qui ne donnerait la priorité qu'aux exigences de flexibilité des entreprises et qui s'adapterait simplement au rythme de travail de plus en plus souvent atypique des parents.

³¹ Une bonne synthèse de ces deux positions est présentée par Nicole Klinkhammer (2007) : « Flexibilität ermöglichen, Qualität sichern : Herausforderungen für die Veränderungen in der zeitlichen Angebotsstruktur von Kindertageseinrichtungen », in Altgeld, Karin/ Klaudy, Elke Katharina/ Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.). *Flexible Kinderbetreuung - online Handbuch*, München, Deutsches Jugendinstitut, <http://www.flexiblekinderbetreuung.de/html/handb.html>

Les modes d'implication des employeurs dans l'offre de garde : petite grille de lecture préalable

Conformément au principe historique de subsidiarité, la commune est l'autorité habilitée à impulser une politique d'offre et à réguler celle-ci, par la mise en œuvre des législations nationales et régionale, la distribution de financements à l'investissement et au fonctionnement et par l'adoption de normes de qualité ou d'équité. La commune est fortement dépendante de la coopération des prestataires privés, confessionnels et associatifs pour mettre en œuvre cette politique d'offre. Les modes de garde financés par les employeurs sont en Allemagne relativement différenciés, d'où une clarification préalable entre initiatives d'employeurs demeurant purement privées et des initiatives allant dans le sens de partenariats public / privé.

Services de garde d'entreprise :

- Crèches d'entreprise – le porteur est l'entreprise / accès exclusif pour les enfants des salariés
- Crèche d'entreprise en gestion déléguée – la gestion de la crèche est confiée à un prestataire homologué, public ou privé (éventuellement via la création d'une association à but non lucratif) / négociation éventuelle avec la commune sur l'accès aux « enfants du quartier ».
- Garde d'urgence : service acheté par les entreprises à un prestataire extérieur
- Crèche inter-entreprises / coopération inter-entreprises sur divers modes de garde

Engagement des entreprises dans des partenariats « public / privé » :

- Réservation ou achat d'un contingent de places par les entreprises dans une structure d'accueil (communale) proche.
- Projets de coopération (*Verbundmodelle*) entre commune et entreprise(s) pour création d'une nouvelle structure d'accueil > statut hybride et variable de la structure : mi communale / mi privée, etc.
- Initiative parentale soutenue par les entreprises et la commune
- Services de garde d'urgence fournis par un prestataire privé auquel ont recours entreprises, communes (via Agences de l'enfance, para-publiques)
- Garde à horaires atypiques (Problème : 1% des crèches ouvertes le samedi, 5% après 18h, 40% pendant les vacances scolaires).

Stratégie de comparaison (interne) : une observation des variations locales

Nous avons retenu pour notre étude de cas deux territoires limitrophes d'une grande agglomération de plus de 10 millions d'habitants - Francfort et Eschborn, soit la ville centre et une commune périphérique réputée pour sa politique d'implantation d'entreprises. Soit une grande ville socialement et ethniquement hétérogène et une petite commune riche de la ceinture « lardée ». Soit une ville sous la contrainte des arbitrages budgétaires avec une offre de garde déficitaire (par rapport à la demande estimée) et une commune disposant d'une large marge de manœuvre financière avec une offre de garde excédentaire - situation relativement exceptionnelle en Allemagne, qui s'explique par le fait que cette commune ne participe que peu au financement des infrastructures de la ville-centre dont elle profite pourtant largement. Les deux communes choisies ont en commun de disposer d'une offre de garde quantitativement et qualitativement supérieure à la moyenne fédérale, ainsi que d'une population ethniquement diversifiée et d'un fort taux de « navetteurs ».

La comparaison des deux territoires examine la stratégie de régulation de l'offre d'accueil de la petite enfance, c'est-à-dire la stratégie d'animation du débat entre les acteurs concernés (parents, syndicats, organisations patronales, entreprises) d'une part, et la stratégie d'organisation de la concurrence entre les prestataires de services de garde (services communaux, prestataires caritatifs, prestataires privés à but non lucratif, prestataires commerciaux) d'autre part.

Ainsi à Eschborn, la commune se voit-elle comme un « agent incitateur » auprès des entreprises, un régulateur qui veut (et peut financièrement) tirer la qualité de l'offre vers le haut, mais se considère uniquement comme un financeur parmi d'autres (pas de crèches « purement » publiques). Cela tient notamment au fait qu'à Eschborn, les « clients » / destinataires de la politique locale de garde sont quasi-exclusivement des parents salariés, et que la politique communale s'axe autour d'un objectif d'égalité professionnelle entre hommes et femmes.

À Francfort, ville des banques et de l'industrie, la commune est non seulement un régulateur mais aussi un prestataire de premier ordre qui, du fait d'une population socialement plus hétérogène, se soucie davantage de la socialisation précoce des enfants comme élément d'une politique d'égalité des chances entre classes sociales et populations d'origines diversifiées.

Dans les deux communes, la dynamique de développement de l'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans est sous la pression en faveur du changement exercée par les élites économiques, notamment d'une demande de flexibilisation de l'offre pour s'adapter aux conditions de travail des salariés des secteurs des services (banquiers et financiers, mais aussi aéroportuaires) et de l'industrie.

2 – Méthodologie d'enquête : une campagne d'entretiens semi directifs

Dans les deux territoires sélectionnés, nous avons rencontré principalement cinq **groupes d'acteurs** :

- des décideurs publics au niveau communal, c'est-à-dire les financeurs de premier ressort de l'accueil de la petite enfance et les stratèges de l'offre communale de garde individuelle et collective ; entretiens au niveau des cabinets et des postes politiques de l'administration gestionnaire ;
- des entreprises « exemplaires » ayant fait de la conciliation travail/famille un axe fort de leur stratégie de gestion des ressources humaines et fortement impliquées dans la mise en œuvre (voire dans l'élaboration) de la politique locale d'accueil de la petite enfance, soit en interaction directe avec le cabinet du maire, soit via un organe consultatif comme l'Alliance locale pour la famille ;
- des organisations intermédiaires, jouant un rôle d'expert auprès des communes et des entreprises pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique d'accueil de la petite enfance (crèches « clef en main »), voire un rôle de « médiateurs » entre commune et entreprise pour mettre au point des partenariats public / privé. Il peut s'agir ici d'organisations privées (entreprises de crèches) ou parapubliques (« Agence locale de l'enfance »).
- des personnels de crèche gérant des structures d'accueil collectif selon le cahier des charges fixé par la commune, mais aussi élaboré avec les entreprises et les parents, pour répondre à des demandes variées par une offre flexible et différenciée ;

- Enfin, nous avons rencontré des représentants syndicaux engagés au niveau local (et / ou régional) sur les questions de conciliation, notamment en siégeant au sein des Alliances pour la famille.

Structuration de l'étude de cas : par catégories d'acteurs

Nous présentons ici nos deux cas successivement et selon le même déroulement en trois étapes :

1. Nous abordons notre étude par la présentation du **profil démographique** et des **dynamiques de l'emploi** sur les deux territoires, avec un accent sur les pénuries de main d'œuvre et les métiers en tension, qui jouent un rôle déterminant dans l'engagement des entreprises au niveau local – soit une analyse du côté de la demande.
2. Nous résumons ensuite **l'état de l'offre** de services de garde pour les enfants de moins de trois ans sur chaque territoire – taux de couverture actuel et types de structures et de porteurs en présence (places communales / places d'entreprise, initiatives confessionnelles et parentales).
3. Puis, nous nous intéressons au mode de **régulation politique** choisi pour tenter d'accorder offre et demande de services de garde : nous examinons, au regard de la répartition des rôles entre acteurs politiques et administratifs (voire para-administratifs), quelles priorités politiques ont été établies et quels types de moyens ont été mis en œuvre : quels types de places de garde ont été financées et à qui sont-elles destinées ? Quelle place est accordée aux entreprises dans cet agenda ? Quelle stratégie est élaborée pour atteindre les objectifs de Lisbonne ? Quel rôle joue le motif de l'équité sociale dans l'élaboration de cette stratégie ?

3 - Résultats

TERRITOIRE n° 1 : Francfort, une ville qui affiche sa « family-friendliness »

Francfort, la plus grande ville du Land de Hesse, est la capitale allemande des services bancaires et financiers, site de la Banque centrale européenne, de la banque centrale fédérale, de la Bourse, de multiples foires (par exemple : la foire du Livre) et de l'aéroport (l'un des plus grands en Europe). Parallèlement on trouve dans la ville et dans sa périphérie une industrie classique de métallurgie.

Profil démographique et de l'emploi

La ville de Francfort se caractérise par une large offre d'emplois dans les secteurs des finances, du commerce et de l'industrie - postes de travail qualifiés et moins qualifiés. 88 % des salariés sont occupés dans le secteur des services (services publics et services commerciaux).

Comparé à la densité de l'offre d'emploi, le nombre d'habitants résidant dans la ville est relativement bas : pour 667 000 habitants, on compte 587 000 salariés - soit un rapport de 900 salariés pour 1 000 d'habitants ; presque un salarié sur deux, travaillant dans la ville n'y réside pas. La région Rhein-Main enregistre une population de 1,8 millions d'habitants environ.

Notons que Francfort est la ville d'Allemagne dotée du taux de « navetteurs » le plus élevé, en raison de la séparation de plus en plus marquée entre le lieu de travail (à Francfort) et de résidence (dans la périphérie de la région Rhein-Main). Depuis des décennies une forte migration a eu lieu : les couches aisées et moyennes, les familles souvent nombreuses, etc... s'installent à la périphérie de la ville où les loyers sont moins élevés que dans le centre-ville, où la qualité de vie est meilleure dans les zones dites de la « ceinture lardée ». Une forte concentration d'immigrés, notamment de Turcs des 2^{ème} et 3^{ème} générations, souvent pourvus d'un faible niveau de formation professionnelle reste, par contre, dans le centre de la ville.

Ce phénomène est de grande importance pour la politique familiale et d'accueil de la petite enfance. Les acteurs de l'offre de garde doivent alors trancher la question de l'accueil des enfants dont les parents vivent dans les communes périphériques. Les structures d'accueil communales ainsi que les structures d'accueil des entreprises offrent une partie des places aux enfants des parents de « l'extérieur ». L'une des questions principales de la ville de Francfort en la matière, c'est donc de choisir entre un accueil près du domicile ou près du lieu de travail des parents.

Etat des lieux sur l'offre de services de garde

L'engagement de la ville sur le thème des modes de garde des jeunes enfants a une longue tradition, dans le cadre de laquelle la commune est non seulement le régulateur mais aussi le prestataire de premier ordre. Les initiatives destinées aux familles sont multiples. Partant de la logique fixée par le Code social (*Sozialgesetzbuch*), qui est focalisée sur la promotion des ressources familiales pour développer l'accueil familial, la ville pratique une conception d'accueil de la petite enfance assez large. Les services de garde s'adressent non pas aux seuls parents salariés mais aux parents en général. Ainsi, l'année précédant la scolarisation, l'accès au *Kindergarten* est à Francfort d'ores et déjà gratuit.

C'est en 1992 que la ville a pris l'initiative d'une plus grande diversification de l'offre d'accueil de la petite enfance. Le parlement de la ville a voté cette année-là un programme pour développer les structures de garde en coopération avec les entreprises (« Programme de Francfort pour le déploiement d'une garde d'enfants public / privé » - *betriebsnahe Kinderbetreuung*) - programme qui sera mis à jour fin 2008 (voir plus bas). Nous traiterons ici en premier lieu des structures de garde collective de la commune.

Francfort – L'offre communale de services de garde (0-3 ans) en décembre 2007 :

Nombre d'enfants de moins de 3 ans vivant sur la commune :	19 406
Places dans les structures collectives :	3 241
Places auprès des assistantes maternelles certifiées :	529
Total :	3 770

Soit un **taux de couverture de 19 %**
(pour une moyenne de 8 % en Allemagne de l'Ouest et presque de 40 % à l'Est)

La diversité des prestataires communaux

La ville de Francfort offre une grande diversité de prestataires de mode de garde et de forme d'accueil : des crèches (pour les moins de 3 ans), des *Kindergärten* (pour les enfants de 3 à 6 ans), des *kitas* (*Kindertagesstätte*) pour les préscolaires tous âges confondus. Notons que la limite aux 0-3ans connaît en Allemagne quelques exceptions, certains modes de garde collectifs favorisant les groupes avec d'éventuelles différences d'âge - soit de 6 mois à l'âge de la scolarisation. Souvent les parents préfèrent les *kitas* aux structures fonctionnant selon les tranches d'âge, car elles permettent aux frères et soeurs de se retrouver dans une même structure, ce qui leur épargne le changement de structure après 3 ans (de la crèche au *Kindergarten*).

L'accueil communal :

10 crèches accueillant (en principe) des enfants à partir de la 8^{ème} semaine.

Horaires d'ouverture : de 7h00 à 17h00.

Le prestataire : services communaux de protection de la jeunesse et d'aide aux familles (*kommunale Jugend- und Familienhilfe*)

L'accueil des Églises

Les Églises (protestante et catholique) gèrent environ 160 kitas (sans indication d'âge), dont 88 pour l'Église protestante et 68 pour l'Église catholique.

En principe les *kitas* des Églises accueillent tous les enfants de Francfort indépendamment de leur confession et de leur nationalité, mais de facto prioritairement les enfants de leur confession.

L'accueil par des associations caritatives

Il s'agit ici des structures gérées par des associations à but non lucratif. A partir des années 1960, les initiatives parentales sont devenues prioritaires.

200 kitas sont gérés par eux, la plupart d'entre eux sont de petite taille, n'offrant que peu de places. Ces structures jouent un rôle important dans la diversification de l'offre de garde.

La ville de Francfort a en outre mis en place une institution dite « Bourse des assistantes maternelles certifiées », un endroit d'information en direction des parents et de mise en contact des assistantes maternelles et des parents. La bourse travaille en coopération avec les services de protection de la jeunesse et avec le centre communal d'aide sociale. Le service est gratuit.

Le coût d'une place de crèche en Hesse

Global par mois	1 200 €
dont :	
- la part des parents	200 € (prise en charge par Francfort prévue à partir de 2009)
- le niveau fédéral/ le Land	300 €
- la ville de Francfort	700 €

Un programme ambitieux de développement des structures de garde pour la petite enfance

À partir de 2013, les parents devront avoir droit à une place de garde à partir du premier anniversaire de l'enfant. La ville de Francfort s'est donc dotée d'un programme très ambitieux de développement des structures d'accueil des enfants, dont les coûts sont déjà inclus dans le budget 2009 (voir encadré ci-dessous). Contrairement au Land de Hesse qui donne la priorité à la garde individuelle, notamment à travers son programme « Devenez assistante maternelle ! », Francfort met l'accent sur l'accueil collectif.

En 2013, l'offre des structures collectives devrait avoir triplée et celle des assistantes maternelles presque doublée par rapport à 2008. La prédominance des structures collectives pour l'accueil des enfants, déjà remarquable en 2008, devrait être encore plus performante en 2013 : est prévu un rapport d'à peu près 8 places en structures collectives pour une place auprès d'une assistante maternelle, soit une consolidation du ratio de 2008. Cette extension des places prévue par la ville de Francfort se base sur des prévisions statistiques relatives notamment à l'augmentation de la fécondité et à l'accroissement de l'immigration. Le taux de couverture visé pour 2013 par ce programme d'extension de la ville est de 50 % - soit un taux largement supérieur à l'objectif de 33 % visé par la stratégie de Lisbonne pour 2013.

Francfort – Étapes du développement du nombre de places : 2009-2013 (chiffres du budget 2008)

Dans les structures collectives :

- 2008 : + 500 places
- 2009 : + 900 places
- 2010 : + 1 000 places
- 2011 : + 1 000 places
- 2012 : + 1 000 places
- 2013 : + 1 350 places

Soient au total : 6 050 places supplémentaires

Auprès des assistantes maternelles certifiées :

- 2008 : + 50 places
- 2009 : + 50 places
- 2010 : + 100 places
- 2011 : + 100 places
- 2012 : + 100 places
- 2013 : + 150 places

Soient au total : 550 places supplémentaires

Les objectifs envisagés pour 2013 :

- dans les structures collectives, au total : 9 291 places
 - auprès des assistantes maternelles, au total : 1 079 places
- Soit au total : 10 370 places, pour un taux de couverture envisagé de 50 %

L'exécutif communal de Francfort s'attache également à augmenter le nombre d'éducateurs et d'éducatrices travaillant dans les structures collectives de la petite enfance, pour passer de 1,5 à 2 par groupe. Un groupe comprend 11 enfants au maximum (selon la norme fixée par le Land de Hesse) ; La présence d'enfants de moins de 3 ans dans le groupe diminue la taille du groupe ; Chaque enfant de moins d'un an compte pour deux places, parce que les tous petits demandent plus de soin que les plus âgés. Jusqu'en 2010 le maire envisage de créer 166 nouvelles places pour les pédagogues dans les crèches (ou *kitas*) communales et 250 auprès des prestataires caritatifs ou à but non lucratif.

La commune vise parallèlement à développer l'offre d'accueil individuel mais dans une perspective de professionnalisation des assistantes maternelles : outre l'amélioration de la qualification des personnes, elle soutient l'amélioration de leur niveau de rémunération – pour atteindre un niveau d'autonomie d'existence (*existenzsicherndes Entgelt*), situé à un revenu brut de 2 500 / 3 000 €uros pour la garde à plein temps de 3 ou 4 enfants.

Dans une perspective d'égalité des chances et d'égalité éducative entre les enfants issus de différents milieux, la commune a d'abord opté pour une offre de services complémentaires dits « à barrière basse » (ou d'accès facilité / *niedrigschwelliges Angebot*: rencontres hebdomadaires informelles entre parents et enfants, cours de gym ou de massage pour bébé, etc.), visant à faciliter progressivement l'accès à une offre plus classique de garde. De manière plus offensive, la commune a décidé en novembre 2008 de faire passer progressivement le coût d'une garde collective classique à 198 € - celui-ci passant d'abord en 2009 de 373 € à 280 €.

La participation des entreprises à l'offre d'accueil : un facteur de diversification de l'offre

A partir des années 1990 la ville a mené une politique de développement des partenariats avec les entreprises. Les principes de la coopération sont stipulés dans le « *Programme de Francfort pour le déploiement d'une garde d'enfants public / privé* » (*betriebsnahe Kinderbetreuung*), voté par l'exécutif communal en 1992. Ce programme commun a incité à la signature de multiples contrats de coopération en matière de garde d'enfants entre la ville de Francfort, les entreprises et les prestataires caritatifs. Subventionné par la commune à hauteur de 2,4 millions d'euros par an, ce programme fixait des critères précis pour la distribution de ces fonds : les subventions de la ville augmentaient quand les services accueillaient également les enfants du quartier.

Les subventions communales aux crèches impliquant des employeurs se répartissaient depuis 1992 de la manière suivante :

- 40 % de la subvention totale de 511 € (*Vollförderung*) par place à temps plein et par mois, si l'ensemble des places est réservé aux enfants de salariés des entreprises concernées
- 60 % de celle-ci si 25 % de places offertes seront réservées aux enfants du quartier
- 80 % de celle-ci si 33 % de places offertes seront réservées aux enfants de l'extérieur
- 100 % pour une ouverture de 50 % des places de garde aux enfants du quartier

Désormais (**à partir de 2009**) :

- sans ouverture aux enfants du quartier : 80 % de la subvention de 511 € ; 20 % des frais de loyer restent à la charge des entreprises
- Avec ouverture à 25 % : 100 % de la subvention de 511 € ; Mais les entreprises prennent en charge la totalité des frais de loyer.

Il existait fin 2008 environ 20 *kitas* public / privés, dits *kitas* de coopération, s'occupant de l'accueil des enfants de 0-3 ans et de 3-6 ans. Les entreprises concernées sont entre autres des banques, des compagnies aériennes (Lufthansa), l'aéroport (Fraport), la direction de l'action sanitaire et sociale, la station de radio de Hesse, l'université, etc. Ce qui sur une période de 15 ans est peu. Ce programme est considéré par les acteurs du secteur (tant au sein de l'administration que parmi les prestataires concernés) comme un échec : ses modalités étant peu praticables pour les petites et moyennes entreprises, qui doivent s'engager sur 5 ans (à hauteur de 300-500 € par mois et par place pour ses salariés) mais surtout qui portent seules les investissements pour l'ensemble des places créées et doivent assumer l'ensemble des frais de fonctionnement (hors salaires : loyers, chauffage, etc.).

Au regard de cet échec, un groupe de travail a été constitué pour réfléchir à la réforme de ce programme de coopération avec les entreprises. Ce groupe comprenait outre des représentants des prestataires confessionnels et caritatifs, des employeurs et des syndicalistes. Sur la base de ses conclusions, la commune a rendu public en novembre 2008 les contours du nouveau programme et des ses objectifs :

- créer jusqu'à 25 % de places supplémentaires d'ici 2013 en coopération avec les entreprises ;
- participer aux investissements et aux frais de fonctionnement, à condition que les entreprises y participent aussi ;
- participer aux frais supplémentaires liés à l'ouverture prolongée (quotidienne et sur l'année) des services de garde ainsi créés. Le cas des enfants de navetteurs qui emmèneraient leur enfant à garder sur leur lieu de travail est désormais réglé en application d'une mesure de compensation budgétaire intercommunale élaborée par le Land de Hesse.

Modes de régulation de l'offre et de la demande

On peut discerner à Francfort deux stratégies complémentaires de régulation :

- l'une (dominante) est initiée au niveau de l'administration communale, qui offre 2 types de services à la petite enfance – des services classiques (crèches communales ou subventionnées) et une offre dite « d'accès facilité » destinée aux populations qui ne font pas, ou peu, appel aux premier type de services – populations dites défavorisées (voir l'exemple du *Kinderbüro* / « Bureau des enfants ») ;
- l'autre (complémentaire) est initiée par des organisations intermédiaires de statut caritatif ou semi-lucratif (l'exemple de l'entreprise *Familien Service* / « Service familial »), qui aident au « tissage » de partenariats public / privé, par une médiation entre les besoins des entreprises et des parents salariés et font éventuellement le lien avec les programmes de subventionnement des services communaux.

La régulation par l'exécutif communal : l'exemple du « Bureau des enfants » (Kinderbüro)

Pour mieux aider les parents dans leurs tâches familiales et pour faciliter la mise en place des structures « *family-friendly* » en ville, un *Bureau des enfants* a été créé en 1991. Ce bureau est intégré dans les structures de l'administration communale et fait partie des services pour la protection de la jeunesse (*Jugendamt*) - il est ainsi financé principalement par la commune (personnel, coûts de fonctionnement) - les frais supplémentaires étant financés par des donations.

Les finalités de ce Bureau sont d'informer sur les modes de garde existants, procurer des modes de garde d'urgence, proposer des (in)formations aux parents pour les aider à renforcer leur rôle parental. Le bureau s'adresse en particulier aux couches sociales dites défavorisées (chômeurs / immigrés pauvres) et vise leur intégration dans la communauté locale par une offre d'activités ponctuelles pour leurs enfants, auxquels eux-mêmes sont associés (rencontres de femmes turques, café-débat, etc.). Le bureau des enfants a aussi initié des parrainages entre des enfants « nécessiteux » et des entreprises, ou entre des enfants et des personnes engagées à titre bénévole. Le bureau se veut aussi jouer un rôle de prospective et de vigile du respect des droits des enfants, par exemple en co-finançant des enquêtes qualitatives auprès des écoliers (des écoles primaires) et dans les haltes-garderies concernant la pauvreté telle qu'elle est vécue par les enfants ou concernant leurs habitudes alimentaires (pourquoi ne vont-ils pas à la cantine quand celle-ci leur est accessible gratuitement ?).

Régulation par une organisation intermédiaire de type semi-lucratif : l'exemple de l'entreprise de crèche « PME Familienservice » (« Service familial - Un partenariat pour l'efficacité de vos collaborateurs »)

Cette entreprise de crèche (à but lucratif) dont le siège se trouve à Berlin, a une filiale (à but non lucratif) à Francfort depuis 2005. *Le Service familial* joue un rôle d'expert et d'intermédiaire entre la ville et les entreprises en matière de services d'accueil. Le « Service familial » est un centre d'information et de mise en relation de l'offre et de la demande de places d'accueil à destination des entreprises et de leurs salariés. Il est spécialisé dans l'accueil d'urgence (*backup center*), mais offre aussi des places « régulières » de crèche. La mise en contact entre les entreprises (au nom de leurs salariés) et les instances publiques et privées offrant des services d'accueil pour les enfants (avec une extension vers les services aux personnes dépendantes) font partie des objectifs de ce service comme aussi la construction de nouvelles places d'accueil et la gestion de structures d'accueil.

En ce qui concerne les formes de partenariat public / privé, la commune est un acteur parmi les autres n'ayant pas le rôle de pilotage mais un rôle accru de contrôle ainsi qu'une éventuelle fonction de subventionnement en fonction du degré d'ouverture aux enfants du quartier.

En termes de financement, les entreprises paient au Service familial une somme forfaitaire pour les services d'intermédiation qui en général ne sont pas à la charge de leurs salariés. Le Service familial reçoit peu de cofinancements de la commune, mais il est, par contre, sous leur contrôle (celui des services de protection de la jeunesse).

En matière d'enjeux collectifs, les questions relatives à la qualité de l'accueil et à la qualification des personnels, à la formation des assistantes maternelles, à la taille des groupes d'enfants, sont importantes. S'agit-il d'un service de qualité ou d'un service « au rabais » ? Et existe-il une équité dans l'accès ? À la question de la qualité du service rendu, le prestataire revendique une qualité de services supérieure à celle des services communaux, qui est selon lui validée par la lourdeur des contrôles auxquels sont soumis ses services : le prestataire se plaint d'avoir à rendre très régulièrement des rapports d'activité – ce que ne doivent pas faire les services communaux. Le Service familial a en outre créé sa propre « académie » pour assurer la formation continue de ses salariés, qui se veut un signe supplémentaire de sa politique qualité. Il est intéressant de noter que ce type de prestataire a joué un rôle de précurseur dans la flexibilisation de l'offre de garde, notamment en introduisant le partage des places de garde entre plusieurs enfants (*Platz-sharing*), et en offrant des services complémentaires à ceux des communes (garde d'urgence : le soir, le week-end, pendant les vacances, à domicile en cas de maladie de l'enfant, etc.). Enfin 80 % des places d'accueil offertes par l'entreprise Service Familial sont achetées par des PME qui, comme nous l'avons vu plus haut, sont dans l'incapacité de monter par elles-mêmes une offre de garde pour leurs salariés : l'intermédiation offerte ici répond donc à un besoin non satisfait par la collectivité. Un système de crèche familiale (*Familienkrippen*) est aussi offert pour des groupes de 5 enfants gardés par une assistante maternelle formée à cet effet.

La question de l'accès aux services achetés par les employeurs reste ouverte puisqu'elle dépend de l'existence ou non d'une politique d'entreprise officielle sur le sujet : on peut imaginer que les PME répondent en fonction de leurs besoins et que les grandes entreprises peuvent se permettre une politique plus calibrée (voir l'exemple de la Commerzbank ci-dessous). En résumé, ce type de prestataire semi-lucratif répond aux objectifs des réformes actuelles de la politique familiale en offrant un service personnalisé et flexible aux parents (et notamment aux femmes hautement qualifiées) désireux de reprendre ou poursuivre leur activité professionnelle, mais aussi en ouvrant plus largement la palette des prestataires en présence (au-delà du caritatif) pour satisfaire la variété des besoins encore mal satisfaits.

L'exemple de la crèche d'entreprise de la Commerzbank AG : un partenariat public / privé a minima

L'offre de services de garde mise en place par cette banque est l'exemple d'un partenariat réussi entre un employeur, une commune et un prestataire privé à but semi-lucratif. La banque a mis en place en 1999 le premier service de garde d'urgence en Allemagne, avec l'appui du Service Familial (voir ci-dessus). Aujourd'hui *tous les salariés* de la banque ont droit à 30 jours de garde d'urgence (gratuite) par an (le recours est en moyenne de 9 jours par an).

En 2005, la banque a créé, toujours avec l'appui du prestataire PME Service familial, une crèche d'entreprise de 125 places (prévue pour être occupée par 180 enfants), parmi lesquelles 80 places sont réservées à des bébés dès 9 semaines. La crèche est gérée par le prestataire, auquel la banque achète les places à l'année. Les horaires d'ouverture sont étendus (7 h-19 h ou 8 h-20 h) et la crèche fonctionne toute l'année. Les personnels sont qualifiés (de la formation professionnelle initiale d'éducateur à celle de pédagogue à bac+3, et infirmières). La demande d'accueil régulier émanant des salariés de la banque est à peine couverte à 50 % puisque la liste d'attente est aussi longue que celle des places existantes.

L'émergence d'une politique d'entreprise affirmée

Les places d'accueil régulier proposées par la banque sont, vu leur rareté au regard de la demande des parents, attribuées en fonction de critères sociaux, mais aussi en fonction des intérêts de l'entreprise : les « cas sociaux » ont la priorité comme aussi les parents isolés et les parents reprenant rapidement leur travail après un congé parental ; Les pères ayant pris une partie du congé parental se voient ici explicitement favorisés. Il est à noter que dans le cas de la garde d'urgence, le service est en revanche offert, sans discrimination positive, à l'ensemble des salariés.

Une politique de service appuyée sur un dialogue social formalisé

Les places d'accueil régulier sont attribuées non pas discrétionnairement par l'employeur, mais la décision est d'ordre collégial puisque prise avec les représentants élus du personnel (comité d'entreprise) et avec l'appui et le conseil du prestataire de services. La banque a en outre initié plusieurs accords collectifs (*Betriebsvereinbarungen*) portant sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, visant notamment à faciliter le retour des salariés en congé parental, par l'organisation de services de remplacement, d'entretiens professionnels menés au cours du congé parental et d'un accès à la formation continue en vue du retour au travail. La banque s'engage en outre à informer les salariés en congé parental de tous les nouveaux postes ouverts à candidature et s'efforce de répondre aux vœux des salariés en matière de télétravail (accord de 2001). Un accord plus récent (conclu en 2008) vise plus explicitement au retour précoce des parents de leur congé parental et met en place des incitations financières individualisées en ce sens (accès à une place de crèche ou recours à une assistante maternelle sur une durée d'un an, prolongeable). Il est à noter ici, que la banque élabore par le dialogue social une politique largement individualisée, adaptable selon la variation des besoins de l'entreprise, évitant de s'engager sur des droits « généraux » qui la lieraient à long terme.

Une entreprise inscrite dans un partenariat territorial élargi

Même si la banque ne bénéficie pas de subvention communale pour les services familiaux qu'elle met en place, elle est très impliquée dans le dialogue social territorial autour des questions de conciliation : ainsi la directrice du personnel (directrice du département politique du personnel et de diversité) est-elle membre de l'Alliance locale pour la famille de Francfort et joue pour les autres entreprises du territoire un rôle d'exemple et de médiateur. La qualité du dialogue entre la banque et les services communaux est confirmée par les deux partenaires.

Au total, la ville de Francfort mène une politique d'accueil de la petite enfance ouverte, qui se veut résumée sous le label de « ville accueillante pour les familles » (*familienfreundliche Stadt*). Les structures et les services d'accueil se veulent ouverts à l'ensemble des familles, et pas seulement aux couples bi-actifs, et visent explicitement à renforcer la cohésion sociale de la communauté locale. À cet objectif d'égalité des chances et d'égalité éducative pour les enfants des familles défavorisées correspond une offre spécifique de services dits d'accès facilité (*niedrigschwelliges Angebot*) et une volonté d'abaisser fortement la participation financière des parents pour élargir l'accès aux services de garde communaux.

L'équipe communale en charge de l'accueil de la petite enfance (rattachée aux services scolaires) coordonne l'ensemble des prestataires en présence par des critères qualité qui lui sont propres, avec une préférence (historiquement) marquée pour les initiatives parentales et les prestataires dits libres (caritatifs mais non confessionnels) qui ont pour marque distinctive la participation active des parents à la vie de la crèche. La stratégie de régulation communale vis-à-vis des entreprises est plutôt libérale, mais assez retenue : malgré une initiative relativement précoce (1992), le programme, mis en place pour la participation des employeurs à l'offre locale d'accueil de la petite enfance, s'est avéré peu adapté et peu efficace, d'où sa révision en 2008.

Il est à souligner que la régulation locale de l'offre de services à la petite enfance se joue à Francfort sur une interface entre une politique communale d'égalité et de cohésion sociale guidée par une conception affirmée de l'intérêt général et les politiques diversifiées des employeurs obéissant aux besoins (particuliers et conjoncturels) de l'entreprise et des parents (qualifiés) désirant reprendre ou poursuivre leur activité professionnelle - un certain nombre de prestataires privés de services d'accueil (à l'exemple du Service Familial) jouent ici un rôle non négligeable d'intermédiaires et de médiateurs.

TERRITOIRE n° 2 - Eschborn, riche commune périphérique

Les deux territoires choisis pour notre étude de cas se trouvent dans une relation d'interdépendance « ville centre - périphérie » classique au sein d'une logique d'agglomération :

- Eschborn bénéficie de l'attractivité du pôle économique que constitue Frankfurt, capitale des services bancaires et financiers en Allemagne ; Elle a attiré elle-même de nombreuses entreprises de ce secteur, notamment par une véritable politique de « dumping fiscal »,
- Eschborn profite ensuite pleinement d'un effet de proximité via les infrastructures de communication (notamment autoroutières) mises à sa disposition par la ville centre, sans participer à leur financement à proportion des bénéfices qu'elle en retire, se plaignent les élus de Frankfurt.

Eschborn est donc une commune très riche qui a choisi à partir de 1999-2000 d'investir dans l'accueil de la petite enfance, en partant de rien ou presque (une crèche parentale pendant longtemps). Le maire, qui considère l'infrastructure d'accueil comme un élément clef de la politique de développement économique de sa commune, a fait le choix d'une offre plurielle pour garantir une liberté de choix aux parents, s'abstenant de créer des crèches communales pour miser sur des structures à financement mixte sur le modèle des partenariats « public / privé ». Aujourd'hui, l'offre de places en garde collective est légèrement excédentaire mais l'offre de garde individuelle déficitaire – pour un taux de couverture total de 40 % environ sur la tranche des 0-3 ans. L'atteinte des objectifs de Barcelone ne pose aucun souci à cette commune.

Profil démographique et dynamique locale de l'emploi

Eschborn est une commune de taille moyenne dont le nombre de salariés dépasse le nombre d'habitants et ce grâce à une politique offensive d'implantation menée auprès des entreprises, combinant une politique fiscale très avantageuse³² et une politique immobilière d'envergure³³. La commune dispose donc de ressources importantes pour financer une offre de services aux familles, notamment en matière de garde d'enfant, offre qui constitue un facteur d'attractivité fort dans son argumentaire auprès des entreprises cherchant une implantation. La ville se situe ainsi en très bonne place dans divers classements nationaux des communes en fonction de leur attractivité pour les entreprises³⁴. Les entreprises présentes sur le territoire, des PME pour la plupart, sont actives pour leur large majorité (90 %) dans le secteur des services : elles relèvent des secteurs des services de télécommunications, bancaires, financiers et boursiers, mais aussi des secteurs du commerce et de la gestion des ressources humaines. Une pénurie de main d'oeuvre est perceptible pour ce qui est des professions juridiques et des informaticiens.

ESCHBORN : Démographie / Emploi

- 20 771 habitants (au 31.12.2006)
- 3 556 entreprises / 28 000 emplois (2007)
- Pouvoir d'achat annuel par habitant : 23 899 €uros (135,5 % de la moyenne fédérale)

Sur un plan démographique, Eschborn a un taux de natalité de 1,4 enfant par femme - qui reflète mal le dynamisme démographique de la commune (nette tendance vers le 3ème enfant) - le lieu de naissance est celui de l'hôpital où a lieu l'accouchement, or la plupart des hôpitaux se trouvent sur la commune de Frankfurt. La particularité démographique d'Eschborn (mais aussi de Frankfurt) tient à la forte présence d'immigrés (26 % des habitants de la commune de Frankfurt)³⁵, qui sont considérés comme à l'origine de performances scolaires médiocres au regard des moyennes nationales – ce qui pose la question de l'accès des enfants d'immigrés aux structures collectives de garde pour les 1-3 ans, considéré comme le lieu clef pour l'apprentissage de la langue allemande, lui-même considéré comme **LE** facteur clé de l'égalité des chances dans le système scolaire.

État des lieux sur l'offre de services de garde (0-3 ans)

Eschborn présente ici une situation des plus inhabituelles puisque d'une part, il n'existait jusque très récemment qu'une structure de garde pour les moins de 3 ans (une initiative parentale qui disposait d'un monopole informel sur le secteur), et qu'en l'espace de 5 ans environ elle s'est dotée d'une offre d'accueil collectif supérieure à la demande, suite à l'engagement progressif, mais rapide, de la commune dans ce domaine.

³² Gewerbesteuerhebesatz / collection rate for the municipality business tax : 280 % contre 450 % à Frankfurt ; Soit pour une entreprise comme la Deutsche Börse, un avantage annuel de 20 millions d'euros.

³³ Trois zones d'implantation sur 12 km carrés de surface – dont 25 hectares encore disponibles.

³⁴ Demografie-Studie der Bertelsmann Stiftung « Zukunftssichere Standorte ».

³⁵ 74 % der ausländischen Bürgerinnen und Bürger kommen aus europäischen Ländern, darunter ca. 42 % aus EU-Staaten. Die größte Nationalitätengruppe bilden die türkischen Staatsangehörigen mit ca. 19 Prozent, gefolgt von den Italienern mit knapp 9 Prozent und den Kroaten sowie Personen aus Serbien und Montenegro mit jeweils ca. 7 Prozent

La commune d'Eschborn a pour originalité de proposer une offre de garde pour la petite enfance qui ne comprend aucune structure purement communale : elle a, en effet, choisi de construire son offre de services exclusivement sur le modèle du **partenariat public / privé** – chaque nouvelle structure ou initiative étant planifiée en collaboration avec les entreprises présentes sur le territoire de la commune, mais dans le souci de garantir un accès pour les enfants de la commune et pas seulement pour les enfants des salariés des entreprises mobilisées. Il est à noter que les prix pratiqués sont laissés à la discrétion des prestataires – ce qui peut poser question en matière d'équité sociale. De même, l'accent mis sur la priorité d'accès aux services pour les couples bi-actifs, au nom de l'égalité professionnelle hommes / femmes, ne va pas sans poser la question plus large de l'égalité des chances entre enfants cette fois, surtout dans un contexte où la proportion d'enfants issus de l'immigration est importante.

ESCHBORN - L'offre de service de garde (0-3 ans) :

700 enfants de moins de 3 ans sur la commune
282 places de garde disponibles
soit un **taux de couverture** (théorique) de 40 % environ (cas des enfants de navetteurs)

Accueil collectif :

NB : l'offre ne comprend que des places à temps plein (déjeuner inclus), avec possibilité de « splitting » de chaque place entre plusieurs enfants.

• Places « communales » :

40 places chez le prestataire privé EducCare (+ 100 places supplémentaires en planification)
22 places dans la crèche parentale Zwergenbourg (+ 30 places planifiées)
40 places au Sozialzentrum (structure caritative)
10 dans la crèche de l'ONG GTZ
10 places d'origine confessionnelle (à partir de 2 ans ; 40 places en projet)

• Places d'entreprises :

60 places achetées auprès du prestataire EducCare
(7 place en projet au Zwergenbourg)

Accueil individuel :

Assistantes maternelles certifiées :

120 places (financées par les entreprises)

La rapide montée en puissance d'une offre d'accueil de la petite enfance

Le choix d'un changement impulsé par le haut

La commune de Eschborn est dirigée par une coalition « noire et jaune » - CDU (41 % de l'assemblée communale) et FDP (15 %), soit une coalition chrétienne-démocrate et libérale ; Le maire est pour sa part d'obédience chrétienne-démocrate (« plutôt conservateur », selon une proche collaboratrice). Pour le maire, l'offre de services à la petite enfance fait partie intégrante de la politique économique de la commune – un sujet qui est inclus dans le portefeuille des compétences qu'il exerce « en direct », avec l'appui rapproché de la responsable à l'égalité des chances.

Une stratégie politique offensive « *top-down* », directement élaborée par le cabinet du maire et sans consultation préalable de l'assemblée communale, a été choisie pour augmenter rapidement l'offre de garde pour les moins de 3 ans. Cette impulsion trouve sa légitimité dans la concordance affirmée avec les réformes fixées au niveau du Bund et leurs cibles privilégiées (les couples bi-actifs). Cette stratégie s'articule autour de 4 principes clefs : la diversité de l'offre (en termes de flexibilité et de modèles pédagogiques : *Angebotvielfalt*), la liberté de choix des parents, les partenariats « public-privé » (*Verbundmodell*) et la libre concurrence entre prestataires (encadrée par des normes de qualité élevées).

Le concept de garde (*Kleinkindkonzeption*) élaboré par le cabinet du maire intègre un argumentaire élaboré avec l'appui des employeurs et conçu prioritairement à leur destination, notamment en vue d'obtenir un engagement financier de moyen terme de leur part. Ce qui n'est pas sans poser des problèmes de communication avec les services administratifs communaux de la jeunesse, porteurs d'une vision, de référentiels d'action publique et d'un langage quelque peu différents en matière de services à la petite enfance.

Le schéma de subventionnement choisi s'adresse en outre essentiellement aux familles dont les deux parents travaillent – condition pour obtenir le « chèque de garde » communal de 200 € mensuels. Il vise exclusivement l'extension d'une offre à temps plein mais flexible (avec possibilité de partage d'une place entre plusieurs enfants) – par opposition affirmée à une tradition toujours vivace (notamment au sein de l'administration en charge de la jeunesse) d'une garde à mi-temps pour les enfants en âge pré-scolaire.

ESCHBORN – Schéma de subventionnement de l'accueil des 0-3 ans

Accueil collectif

• Subventions à l'investissement :

2 500 € de la commune / place (à temps plein) créée

• Subventions de fonctionnement : (par enfant et par mois, toujours à temps plein)

200 € de la commune – chèque service remis aux parents (actifs)

300 € supplémentaires de la commune – « en attendant que le Bund prenne le relais »

250 € du Land – versés au prestataire

+ participation des parents : 400 € environ (variable selon les prix fixés par les structures prestataires ; Limite fixée par la commune à 550 €)

Accueil individuel :

200 € de la commune (chèque service)

150 € du canton (Kreis), versés à l'assistance maternelle

+ participation des parents : 200 €

+ versement (indirect) aux parents de 220 € du Kreis, sous condition de ressources

La stratégie d'extension de l'offre d'accueil de la commune d'Eschborn procède en deux mouvements successifs : la constitution d'un pool d'assistantes maternelles certifiées puis la constitution d'une infrastructure d'accueil collectif flexible, s'adaptant aux besoins et aux souhaits des parents actifs.

Formation et mise en réseau des assistantes maternelles (à partir de 1999)

L'engagement formel de la commune sur l'accueil de la petite enfance remonte à 1999, année où elle est à l'initiative de la création d'un réseau inter-communal (*Regionales Netzwerk für Kinderbetreuung Taunus*), rassemblant des municipalités et quelques grandes entreprises, destiné à la mise en place d'un pool d'assistantes maternelles certifiées – notamment pour répondre aux besoins de garde en horaires atypiques de personnels très qualifiés (cadres dirigeants) des entreprises du réseau.

Ces communes s'organisent alors en réseau notamment pour financer et mutualiser la formation de plusieurs groupes d'assistantes maternelles, qui obtiennent une certification fédérale (non obligatoire ; 160 heures de cours), ce qui constitue un critère de qualité, puisque allant au-delà des exigences de certification obligatoire (45 heures de formation théorique de base puis 20 heures supplémentaires au bout d'un an). Une association est créée pour organiser ces formations mais aussi pour assurer la coordination entre offre et demande via l'animation d'un site internet et d'un standard téléphonique ; L'association dispose d'un local qui est un lieu de rencontre pour les parents et les assistantes et un lieu de réunion pour les assistantes ; L'association offre en outre des services complémentaires aux parents, relevant de l'aide ou de l'éducation à la parentalité. Cet appui logistique apporté aux assistantes maternelles pourrait se trouver encore renforcé dans les mois à venir par l'embauche de celles-ci par l'association ou par un porteur – avec de nombreux avantages pour les assistantes maternelles en termes d'organisation du travail, d'assurance sociale et de fiscalité.

Structuration d'une offre collective d'accueil de qualité (à partir de 2005)

Sous l'impulsion de la législation fédérale sur l'augmentation de l'offre de garde d'ici 2013 (dite « TAG »), la commune investit à partir de 2005 dans la construction de structures d'accueil collectif, pour décupler en l'espace de 5 ans le nombre de places disponibles sur la commune (en y incluant les places « vendues » aux entreprises). Pour mettre en évidence le rôle prééminent joué par les employeurs dans la montée en puissance rapide de la politique communale d'accueil de la petite enfance, précisons que pour 100 places « achetées » par la commune pour les enfants du quartier, les entreprises ont « acheté » 180 places pour les enfants de leurs salariés - sachant que toutes les places sont cofinancées par la commune (tant en terme d'investissement que de frais de fonctionnement).

Égalité hommes / femmes pour les parents actifs contre égalité des chances pour les enfants ?

L'accent mis sur la priorité d'accès à ces services pour les enfants de couples bi-actifs n'est pas sans poser problème aux autorités communales elles-mêmes, car le cas des personnes en recherche d'emploi ou au chômage doit être réglé de manière informelle et dérogatoire.

La question de l'égalité des chances entre enfants est moins clairement posée ; Seul un accent est mis sur les « besoins particuliers » des enfants issus de l'immigration. En effet, en conformité avec la législation fédérale, la ville a mis en place, en lien avec des associations, une « offre-cadre étatique de services pour l'intégration » (*Mindestrahm staatlicher Integrationsangebote*), donnant droit par exemple à un cours d'intégration (notamment linguistique) sur deux ans. La municipalité tente en outre d'offrir à certains enfants la possibilité de « soigner » leur langue maternelle par une offre de garde bilingue (anglais / français, coréen en planification)³⁶.

Une régulation hiérarchique et libérale de l'offre par le « tout mixte »

Nous qualifierons de **libéral** le mode de régulation de l'offre de services à la petite enfance choisi par la municipalité d'Eschborn, dans la mesure où domine le souci de soumettre l'ensemble des prestataires à une stricte égalité de traitement, et donc à une libre concurrence, et ce, en évitant de créer des structures purement municipales³⁷. Si les prestataires bénéficient des mêmes subventions et sont soumis aux mêmes exigences de qualité pédagogique et de flexibilité dans l'accès au service, ils demeurent en revanche libres de fixer le prix de leur prestation, dans la limite fixée par la commune à 500 € pour la contribution des parents pour une place à temps plein. L'accent est ainsi mis sur l'ouverture de places de garde à temps plein pour tous, avec possibilité de « *splitting* » entre plusieurs enfants et avec restauration collective sur place.

Nous qualifierons en outre de **hiérarchique** ce mode de régulation par la puissance publique communale dans la mesure où un choix politique fort a été effectué en faveur de la discrimination positive des couples bi-actifs et où le mode de coordination entre les parties prenantes (services communaux, prestataires, employeurs, parents) obéit au style volontairement directif de l'exécutif communal. Le rattachement de la question de l'accueil de la petite enfance au portefeuille du développement économique détenu en direct par le maire et son équipe rapprochée est le premier signe de ce choix politique, dans la mesure où l'exécutif impose ses priorités aux services administratifs de la jeunesse - ce qui ne va pas sans frictions et décalages entre les « philosophies » en présence.³⁸ Enfin, une préférence affirmée dans le choix des prestataires est affichée pour ceux dont les ambitions pédagogiques sont les plus élevées (ce qui n'est naturellement pas sans impact sur le prix de leurs services) ; Cette politique de qualité a été institutionnalisée en 2008 par la création d'un poste (à temps plein) pour le suivi qualité des services à la petite enfance. La volonté d'utiliser *l'Alliance pour la famille* comme le cadre d'une régulation territoriale partenariale, impliquant employeurs, prestataires et représentants des parents est un autre signe de cette volonté de l'exécutif communal d'animer « en direct » le dialogue sur la planification de l'offre.

Enfin, la troisième caractéristique de cette régulation publique forte, qui nous intéresse au premier chef dans le cadre de ce projet, est la place de quasi **co-régulateur** accordée aux employeurs du territoire en matière de planification comme en matière de financement de l'offre de services de garde pour les 0-3 ans. Il est en effet frappant de constater que le registre de langage employé par l'exécutif communal en matière de services à la petite enfance est « taillé » pour les besoins des salariés des entreprises, visant à pousser celles-ci à s'engager fortement dans le champ de la conciliation. Ainsi l'exécutif communal dispose-t-il en son sein d'une équipe rapprochée, en mesure de fournir aux entreprises les argumentaires mais aussi les informations et l'accompagnement technique nécessaires pour faire aboutir un tel engagement sur des solutions « sur mesure » adaptées

³⁶ Et ce notamment au regard de la présence dans l'agglomération de plusieurs établissements scolaires internationaux.

³⁷ Qui bénéficient souvent d'avantages structurels en termes de frais fixes – notamment en l'absence de loyers en cas de mise à disposition de locaux par la commune.

³⁸ Étant représentée au sein des services communaux la « vieille école péda » qui défend une garde collective à partir de 3 ans et à mi-temps, centrée sur les enfants de la commune (garde près du domicile) et ne se sent pas concernée par les enfants de l'extérieur (garde sur le lieu de travail des parents).

aux besoins de chaque entreprise.³⁹ En échange d'un engagement financier de moyen terme (sur 5 ans environ), le maire alloue aux entreprises impliquées un rôle de co-concepteur et de co-planificateur de l'offre locale de services (notamment au travers de l'Alliance locale pour la famille, évoquée ci-dessus).

Une structure d'accueil collectif « phare » : le Kita EducCare

Cette structure d'accueil collectif a été sélectionnée pour notre étude de cas, car elle nous a été présentée comme exemplaire de la politique de garde mise en place par la commune depuis 2005, à savoir un prestataire privé (à but non lucratif) choisi, en accord avec les entreprises du territoire, pour la qualité pédagogique et la flexibilité des services de garde proposés, mais aussi pour son expérience du management d'entreprise (entreprise de crèche d'envergure fédérale). Cette structure, qui a ouvert ses portes à l'automne 2007, se voulait aussi constituer un signe politique fort : « *Les enfants d'Eschborn et les enfants des salariés des entreprises d'Eschborn constituent, au moins dans la journée, une communauté* ».

Le choix de l'entreprise de crèche EducCare

Fondée en 2001 par deux managers (hommes) issus du milieu des technologies de l'information, l'entreprise (une SARL à but non lucratif) s'est fixée pour objectif de renouveler le paysage allemand des services à la petite enfance par une offre de services flexible et pédagogiquement ambitieuse. Elle s'appuie pour ce faire sur un concept pédagogique et un « business model » tous deux d'origine américaine :

- La qualité pédagogique « maison » : les personnels se voient offrir une formation complémentaire à partir d'un corpus théorique spécifique (*Regio-Pädagogik*), où « l'enfant est envisagé comme une personne » en mesure de faire des choix (notamment sur la thématique choisie pour élaborer les activités de chaque semaine), où l'accent est mis sur l'observation et la documentation systématiques des processus individuels d'apprentissage (pour un suivi concerté avec les parents ; 20 % du temps de travail est affecté à cette tâche) ; Les personnels éducatifs bilingues ou disposant d'une double expérience professionnelle (artistique, scientifique notamment) y sont particulièrement recherchés.
- Répondre par la flexibilité avec réactivité aux besoins des parents : avec un maximum de 10 heures quotidiennes de garde par enfant et par la couverture de besoins de garde temporaires (pour les entreprises) ; Chaque structure dispose d'un logiciel pour effectuer la gestion complexe des plannings et du « splitting » des places – avec un problème spécifique dans le cas d'Eschborn : l'impossibilité de « vendre » une place réservée par la commune à une entreprise et vice-versa.

Dans un contexte de forte pénurie de main d'œuvre, l'entreprise de crèche EducCare met l'accent pour son recrutement sur sa politique de gestion des ressources humaines. La fonction de direction des crèches est ici autonome par rapport aux fonctions d'encadrement. Chaque bassin d'emploi dispose d'un référent pédagogique (*coach régional*) qui accompagne le développement professionnel du personnel : lors de son embauche, chacun se voit offrir la possibilité de se spécialiser et de développer ses potentiels selon ses goûts et ses talents. Le réseau *EducCare* offre en outre un cadre pour des échanges pédagogiques réguliers et l'académie *EducCare* offre des modules de formations (à son personnel mais aussi à des personnes extérieures au réseau).

³⁹ Nous avons vu que, dans le cas de Francfort, cette médiation auprès des entreprises est plutôt assumée par des prestataires et des intermédiaires commerciaux.

ESCHBORN : l'entreprise de crèche EducCare

- EducCare est une sarl à but non lucratif (*gemeinnützige GmbH*) créée en 2001
- Elle est accréditée au niveau fédéral depuis 2002 (*Träger der freien Jugendhilfe*)
- Ouverture de la première structure de garde collective à Stuttgart en 2003

Développement en novembre 2008

- 8 crèches sur le territoire fédéral (2 en planification ; objectif : gérer 80 crèches en 2010)
- 1 00 salariés (10 au sein de la centrale de Cologne)
- Conseil auprès de 89 autres crèches Kitas (objectif: conseiller 1 000 crèche en 2010)

La crèche éducative (Bildungstagesstätte) EducCare d'Eschborn

La création de la crèche *EducCare* d'Eschborn est le fruit d'un partenariat égalitaire entre la commune et les entreprises intéressées du territoire et le résultat d'une négociation menée au sein de l'Alliance locale pour la famille. Le concept éducatif proposé par *EducCare* convenait à la fois à l'ambition affichée par la commune en matière de qualité pédagogique et aux besoins des personnels hautement qualifiés et de profil international des entreprises en présence. Conformément à la politique municipale des partenariats public / privé, la crèche réserve 60 % de ses places aux enfants des salariés des entreprises participantes et 40 % aux enfants des couples biactifs de la commune.

ESCHBORN – Une structure d'accueil collectif (6 mois – 3 ans)

Ouverture en octobre 2007

100 places à temps plein

- 40 « achetées » par la commune
- 60 « achetées » par des entreprises
- + 100 places en planification

Répartition des coûts :

- Coût total d'une place à temps plein (35 heures) : 1.250 €
- Limite fixée par la commune à la participation des parents : 550 € pour 45 h hebdomadaires

Subventions du Land : 250 €

+ Subvention de la Commune : 200 € (pour les enfants de la commune seulement)

+ pour les enfants de la commune :

participation des parents et participation supplémentaire de la commune : 500 € + 300 €

+ pour les enfants extérieurs :

participation de l'entreprise et des parents : 300 € + 500 €

En conclusion de l'étude de cas d'Eschborn, il ressort que nous nous trouvons ici face à une régulation de l'offre de type libéral, hiérarchique mais d'ambition participative, où l'autorité publique communale fixe les conditions d'une libre concurrence entre prestataires (eux-mêmes libres de fixer leurs prix) incluant des normes de qualité pédagogique relativement élevées, tout en affirmant pour ce qui est des conditions d'accès aux services de garde un choix fort et discriminant en faveur des couples biactifs – en pleine concordance avec les priorités politiques fixées au niveau fédéral. Les entreprises du territoire se voient accorder un rôle de co-régulateur, mais aussi de co-financeur de l'offre de service, au sein du cadre partenarial qu'offre l'Alliance locale pour la famille.

Francfort / Eschborn : deux stratégies de régulation contrastées

La comparaison de ces deux cas allemands est caractéristique du degré de diversité que l'on peut trouver en matière de régulation publique de l'offre de services à la petite enfance dans un cadre fédéral, cette diversité étant déjà relativement importante alors que ces deux cas sont situés dans un seul et même Land, celui de Hessen.

Nous avons mis en regard deux communes limitrophes et interdépendantes, puisque se situant dans un rapport entre une ville-centre socialement hétérogène et une riche commune périphérique. La première s'est dotée depuis les années 1980 d'une large infrastructure de crèches publiques et parentales (au regard des taux de couverture moyen de l'Ouest de l'Allemagne) ; La seconde s'est lancée tardivement dans une politique qualitativement et quantitativement ambitieuse de services d'accueil de la petite enfance pour décupler son offre en 5 ans et ceci exclusivement dans le cadre de partenariats public / privé.

Autant la municipalité de Francfort a favorisé et soutenu l'émergence des initiatives de terrain dans une perspective d'égalité des chances entre les enfants issus de tous les milieux (notamment à travers une offre de service dits « à accès facilité » destiné aux familles les plus défavorisées ou les moins intégrées), autant la municipalité d'Eschborn a impulsé le changement de sa politique par le haut, en adéquation complète avec les besoins des entreprises du territoire et en direction exclusive des couples bi-actifs (souvent hautement qualifiés) mais aussi en accord avec les priorités de la « nouvelle » politique familiale fédérale.

Dans les deux cas, la régulation de l'offre par l'exécutif communal est de type hiérarchique mais relativement ouverte aux acteurs économiques et sociaux, cependant de manière relativement différenciée : si la diversification des prestataires est dans les deux communes à l'ordre du jour, l'ouverture aux prestataires commerciaux est plus timide à Francfort, qui cultive des relations bilatérales avec chacun des types de prestataires (associatifs, caritatifs, confessionnels), tandis que l'exécutif d'Eschborn revendique une ouverture à tous les types de prestataires dans le cadre d'une concurrence transparente, fortement structurée et plutôt de type « multilatéral ».

Si le rôle accordé aux employeurs dans la configuration de l'offre locale de garde est relativement marginal dans le cas de Francfort, du fait de schémas de subventionnement jusque-là inadaptés aux besoins des PME, ceux-ci sont néanmoins présents au sein de l'Alliance pour la famille ; Le rôle des employeurs est en revanche central dans le cas d'Eschborn, où les employeurs interviennent en tant que co-financeurs ainsi qu'en tant que co-planificateurs de l'offre de services à la petite enfance.

La stratégie de régulation pour (et de quasi co-régulation par) les employeurs d'Eschborn semble plus à même d'impliquer durablement les entreprises dans l'adaptation de l'offre de services pour les couples bi-actifs et les personnels qualifiés, au nom de l'égalité entre salariés hommes et femmes, tandis que la régulation mise en place à Francfort au nom de l'intérêt général et de la cohésion sociale semble davantage en mesure d'achever une véritable égalité des chances, notamment en matière d'éducation, entre les enfants de tous les milieux sociaux.

On trouve en France trois modalités d'implication des entreprises dans l'accueil des enfants. L'une consiste à offrir un accueil au sein de l'entreprise dans ce qu'on appelle généralement une crèche « de personnel », car elle est destinée au personnel de l'entreprise. Dans une autre modalité, l'entreprise offre l'accès à des places qu'elle réserve dans une structure d'accueil extérieure. Enfin une troisième modalité consiste à aider financièrement les parents pour qu'ils achètent le service d'accueil de leur choix (collectif ou individuel), par exemple en distribuant des chèques emploi services (cf. présentation du CESU-RH préfinancé dans le chapitre 2). Cette aide de l'entreprise à leurs salariés parents peut être initiée et/ou gérée par un service de l'entreprise ou bien par le comité d'entreprise. En tout état de cause, la garde des enfants de moins de trois ans dans des structures collectives reste minoritaire en France : 8 % des enfants de cet âge sont gardés à titre principal dans des crèches collectives dont 0,5 % dans des crèches d'entreprises ; 18 % d'entre eux étant gardés par des assistantes maternelles (Ananian et Robert-Bobée - 2009).

Dans notre enquête, l'accès aux entreprises s'est révélé difficile : malgré des accords de principe accordés au début de l'étude, lorsque les contacts ont été pris pour procéder aux entretiens, l'équipe s'est heurtée à de très nombreuses non réponses voire des refus. En tout état de cause, d'un côté les entreprises offrant à leurs salariés l'accès à des places de crèches sont apparues très réticentes à nous rencontrer et à nous présenter leur expérience à cet égard ; De l'autre, les entreprises de crèches n'informent sur l'identité de leurs établissements clients qu'après les avoir consultés et obtenus leur autorisation. Enfin signalons le cas d'une très grosse entreprise dont nous savions qu'elle avait réservé des places dans une crèche interentreprises : même en étant recommandées et malgré de multiples appels téléphoniques nous renvoyant de l'un à l'autre, personne n'a été en mesure de nous mettre en contact avec la personne ou le service qui s'étaient occupés de cette réservation. Et dans cette entreprise qui a mis en place cette aide à la parentalité dans le cadre d'une labellisation « égalité des chances », nos interlocuteurs téléphoniques ont dit ne pas savoir qui est en charge de ce label et de son suivi.

1 – Les modalités de l'implication des entreprises dans l'accueil de l'enfant (0 – 3 ans)

Les crèches de personnel

Cette forme correspond aux crèches les plus anciennes rencontrées dans nos enquêtes. Ces crèches, destinées à accueillir les enfants des salariés pendant leur temps de travail, apparaissent dans le prolongement direct de l'entreprise. Conçue pour et par l'entreprise elle-même, la crèche est abritée dans ses locaux, financée et gérée par elle et fonctionne comme un service de l'entreprise. Les employés de la crèche sont d'ailleurs souvent considérés comme des employés de l'entreprise. Selon son statut (associatif ou privé) elle bénéficie ou non d'aides de la Caf et des collectivités locales. Ces crèches étaient traditionnellement répandues dans les secteurs à forte main d'œuvre féminine relativement qualifiée, en particulier les hôpitaux et les banques mais aussi les grandes administrations publiques.

⁴⁰ Ce chapitre a été plus particulièrement rédigé par **Anne-Marie Daune-Richard - Sophie Odena et Francesca Petrella**

Notre enquête signale une évolution de ces crèches allant dans un double sens. D'un côté, elles se sont souvent ouvertes à des partenariats avec la Caf et/ou la municipalité, ce qui leur permet de bénéficier de subventions et d'offrir aux familles des tarifs Caf. Ceci peut cependant générer certaines difficultés. Ainsi, au milieu des années 1990, un hôpital d'une grande ville qui disposait d'une crèche de personnel, privée, a décidé d'étendre ses capacités d'accueil et de construire un nouveau bâtiment. Afin de pouvoir bénéficier de subventions de la Caf et de la mairie⁴¹, la crèche a changé de statut pour devenir associative, la convention avec la mairie stipulant qu'elle s'engage à réserver 30 % de ses places aux enfants du quartier. L'hôpital, en pleine expansion, est aujourd'hui en difficulté pour répondre aux demandes de son personnel qui travaille en horaires décalés alors que les enfants du quartier occupent des places en horaire de journée.

Dans un mouvement plus récent, certaines de ces entreprises possédant des crèches de personnel se désengagent de la gestion de la crèche et la délèguent à un prestataire extérieur, souvent une entreprise de crèche.

Offre de places dans des structures d'accueil extérieures à l'entreprise

Les modalités de réservation de places par des entreprises dans des crèches « de quartier », existaient déjà depuis longtemps. Nous avons rencontré de nombreux cas où une, voire deux entreprises, réservent quelques places dans une crèche du quartier, municipale ou associative. Et ce, aussi bien dans des structures récentes qu'anciennes. Mais les mesures prises en 2004 pour inciter les entreprises à investir dans la création de places d'accueil ont développé considérablement ce type de soutien à la parentalité et en particulier dans des formes nouvelles que sont des crèches interentreprises créées et gérées par des entreprises de crèches. Beaucoup des cas rencontrés correspondaient en fait à des créations de crèches dans des zones d'activités plus ou moins éloignées d'un centre urbain. Nous en présenterons quelques uns ci-dessous.

Et l'implication des comités d'entreprise ?

Dans nos études nous n'avons rencontré que trois cas où le comité d'entreprise était impliqué dans des crèches de personnel. Pour deux d'entre eux, il s'agissait de structures anciennes dans le secteur bancaire. L'une était conçue comme un service de la banque et le comité d'entreprise était impliqué - aux côtés de la banque - aussi bien dans le financement, dans les prises de décisions que dans la gestion de la crèche. Dans l'autre, le CE s'impliquait à ces différents niveaux mais aux côtés d'autres partenaires - la Caf et la mairie, en plus de la banque ; La crèche avait un statut associatif et accueillait aussi des enfants du quartier. Le dernier cas concernait une entreprise de presse : une crèche avait été créée dans les années 1970 à l'initiative des salariés, avec un statut associatif. Elle recevait des financements du journal et du CE ainsi que des subventions de la Caf et de la mairie, et était ouverte aux enfants du quartier. Gérée par l'association qui salariait le personnel, le Conseil d'administration était composé à 50 % de représentants de l'entreprise.

Nous n'avons rencontré aucun cas dans les structures créées récemment et une entreprise ayant réservé des places dans une crèche interentreprises a même explicitement affirmé ne pas souhaiter de participation financière du comité d'entreprise pour garder la liberté de se retirer, si elle le souhaitait, dans la limite des cinq ans couverts par le contrat enfance.

⁴¹ Jusqu'en 2004 et la création de contrats enfance avec les entreprises, les entreprises privées ne pouvaient recevoir de subventions publiques

Un entretien avec un commercial d'une entreprise de crèche interrogé sur l'implication des syndicats et des comités d'entreprise répond : « *les syndicats ne savent faire que pour la masse, or la crèche c'est un bonus pour les individus. Il n'y a pas assez de monde concerné par la question de la garde donc les syndicats s'impliquent peu. Quant aux CE généralement ils ne veulent pas dépenser pour 3 ou 4 personnes. Les chèques vacances, les places de cinéma c'est quelque chose qui concerne tout le monde, pas la crèche. Et ça concerne les personnes pendant peu de temps* » et il poursuit « *Il faudrait responsabiliser conjointement les directions et les CE. Les entreprises pourraient s'impliquer par exemple en finançant les places et le CE pour payer une partie de la participation des parents* » (entretien novembre 2008).

De son côté, une responsable régionale d'une autre entreprise de crèche explique que les comités d'entreprise ne payant pas d'impôt, ils ne bénéficient pas des avantages fiscaux.

On peut se demander si le CESU permet un développement de l'implication des CE dans les services à l'enfance. Les statistiques disponibles ne fournissent pas de chiffre détaillé sur les employeurs publics et privés qui proposent des CESU préfinancés à leurs salariés. Nous avons rencontré un comité des œuvres sociales d'un établissement public y ayant effectivement recours mais avec des limites importantes : l'établissement donnait au comité d'action sociale une enveloppe de CESU que celui-ci distribuait aux agents par ordre d'arrivée des demandes... jusqu'à épuisement de l'enveloppe, ce qui ne mettait que quelques semaines !

2 – A l'initiative des projets : quels acteurs ? Quelles circonstances ?

En se centrant sur les structures d'accueil créées après les mesures incitatives prises en 2004, nous avons rencontré deux types de projets avec d'un côté une externalisation de la gestion de structures existantes et de l'autre la création de sites inter-entreprises dans des zones d'activités.

Transformations de structures existantes par externalisation de la gestion

Nous avons vu ce cas pour une banque qui venait de confier la gestion de sa crèche de personnel à une entreprise de crèches ; Et une autre banque projetait de faire la même démarche. Les dirigeants témoignaient à cet égard d'une volonté de désengager l'entreprise de la charge de ce service. Cette externalisation de la gestion des structures d'accueil est, parallèlement, une évolution qui s'observe dans les municipalités : certaines procèdent à des appels d'offre pour confier la gestion de leurs crèches à des prestataires extérieurs, associations ou entreprises de crèches, sur le modèle de ce qu'elles font depuis longtemps pour les cantines scolaires par exemple. Ainsi la ville d'Aix en Provence vient de déléguer la gestion de ses crèches mais aussi de ses activités périscolaires et de deux centres de loisirs sans hébergement à une entreprise de crèches (*Les échos* - 2 décembre 2008).

Création de structures d'accueil interentreprises sur des pôles d'activités péri urbains

Ce que nous avons observé de plus nouveau concerne la création de structures interentreprises sur des zones d'activités péri-urbaines, le plus souvent par des entreprises de crèches. On décrit ci-dessous les circonstances et les modalités de construction de quelques uns de ces projets :

- *Un premier cas se situe en Ile-de-France.* Une association d'employeurs d'un très grand pôle d'activités décide d'ouvrir une crèche pour les salariés de ce pôle. Les propositions de plusieurs prestataires privés sont mises en concurrence et la crèche est créée en 2006 par une entreprise de crèches, sous statut associatif (pour des raisons de montage financier nous

explique l'entreprise de crèches). Le projet réussit à mobiliser les trois conseils généraux et le conseil régional dont dépend le territoire du pôle pour signer un contrat enfance tripartite avec les trois Caf concernées. La crèche ouvre sur une plage horaire étendue (17 heures) pour accueillir des enfants de salariés travaillant à des horaires atypiques. La crèche a été montée et est gérée par une entreprise de crèches ; C'est elle qui recrute le personnel mais celui-ci est salarié par l'association d'employeurs du pôle qui est propriétaire de la crèche.

- *Un deuxième cas se situe dans la région Centre*, dans un pôle d'activités créé dans une zone rurale, à une trentaine de kilomètres d'une ville moyenne. Depuis les années 80, des établissements de groupes nationaux et internationaux s'y implantent, composant une zone d'activités relativement isolée qui regroupe aujourd'hui environ 200 entreprises employant 6 500 salariés. Ceux-ci habitent dans des petits villages dispersés (ils ont couramment 30 à 45 minutes de trajet pour aller travailler) où les modes d'accueil des enfants sont rares. Dès 2003, des élus des collectivités locales, le Conseil général, des représentants de la Chambre de Commerce et d'Industrie se préoccupent du besoin d'une crèche dans cette zone et associent l'Union Départementale des Entreprises à leur réflexion. Des questionnaires sont diffusés auprès des entreprises et des salariés, des études financières sont menées, un diagnostic est réalisé et en 2005 la décision est prise de concrétiser le projet. Une entreprise de crèches (dont nous avons rencontré le PDG et un commercial) crée une crèche en 2008 dans ce pôle d'activités. Nous avons pu interroger deux responsables d'entreprises ayant réservé des places dans cette crèche.

L'entreprise 1 produit des biens d'équipements mécaniques. Les salariés sont plutôt jeunes (37 ans en moyenne), en majorité des hommes (70 %) et répartis pour un tiers chacun entre cadres, employés et ouvriers. L'entreprise connaît de fortes variations saisonnières d'activité, ses effectifs évoluant de 140 à 260 salariés au cours de l'année. Le groupe auquel appartient l'établissement n'a pas de politique spécifique dédiée à la famille ou à la petite enfance (« *La crèche, c'est juste un avantage social de plus* »), et l'établissement ne fait pas de publicité sur le fait qu'il réserve des places en crèche pour certains de ses salariés.

A l'origine du projet, une offre de l'entreprise de crèches qui démarche. Cette offre révèle les besoins et débouche sur une enquête auprès des salariés qui révèle l'existence d'une demande. En avril 2008, quatre places couvrant les besoins de six familles sont réservées dans une crèche interentreprises qui se construit sur le site. Au moment de l'enquête (novembre 2008), la Caf n'ayant pas validé le dossier, l'établissement ne savait toujours pas combien cette initiative allait lui coûter (alors que la crèche était ouverte depuis avril et qu'une place lui coûtait 10 500 euros par an).

L'offre (4 places) semble suffisante pour l'instant.

L'entreprise 2 produit des biens d'équipement dans les télécommunications. Elle est composée de salariés plus âgés que dans l'entreprise 1 (47 ans en moyenne), majoritairement masculins (85 %) et non cadres (85 %). A l'origine du projet, un « concours de circonstances » : une crèche se construisant à proximité de l'entreprise a attiré la curiosité des salariés qui ont fait une demande au service des ressources humaines de réserver des places. L'entreprise réserve six places dans cette crèche inter-entreprises, couvrant les besoins de dix familles. La participation de l'entreprise se fait en partenariat avec la Caf dans le cadre d'un contrat enfance-entreprise. Le financement est assuré par l'entreprise sans participation du comité d'entreprise (l'entreprise indique qu'elle ne le souhaitait pas). Dans le cadre du contrat enfance l'entreprise reçoit 5 300 € (pour un coût de 10 500 € annuel la place).

« Le groupe n'a pas de politique petite enfance ; Les chose se font au cas par cas et les initiatives ne sont pas rendues publiques ». Nous sommes ici dans une logique d'arrangement et non pas dans une stratégie d'entreprise (les autres sites n'ont pas la même politique et l'établissement ne s'adresse qu'aux personnes susceptibles d'être intéressées). L'établissement s'est saisi d'une opportunité qui se présentait sans qu'il y ait au préalable une réflexion stratégique.

- *Un troisième cas se situe dans une grande ville de la région PACA* : un projet d'aménagement urbain prévoit la création d'une crèche projet et réserve un emplacement. Un comité de pilotage comprenant l'établissement public chargé du projet et l'association des employeurs étudie la question, définit le profil de la crèche qui sera finalement une structure interentreprises, réservée aux salariés des entreprises du quartier, la ville n'y participant pas. Des études de besoins sont menées auprès des entreprises intéressées et un appel d'offre est ouvert. Une entreprise de crèche monte le projet : la crèche ouvre en février 2009, quatre ans après la mise en place du comité de pilotage.

Les financements

Les entreprises bénéficient des avantages du Crédit impôt famille décrit au chapitre 2⁴². Parallèlement, dans le cadre du contrat enfance, 55 % du coût réel de la place de crèche est remboursé à l'entreprise par la Caf⁴³. Actuellement, avec les aides fiscales (CIF + déductions de l'impôt sur les sociétés) celles de la Caf (PSU) et la participation des familles, 17 % du prix de revient total reste à la charge de l'employeur (cf. Chapitre 2). Une crèche interentreprises appartenant à une entreprise de crèches nous fait part de son budget de fonctionnement : 25 % du coût annuel est assuré par la participation des familles, 17 % par la Caf (PSU) et 57 % par les entreprises.

Les relations avec les institutionnels

Nos entretiens font apparaître des cas de figures très contrastés selon les départements.

Une ancienne directrice de crèche souligne les disparités dans les relations entre les acteurs institutionnels : « *Et puis il y a aussi le problème des différences, des disparités entre Caf alors que c'est une seule et même Cnaf qui gère tout le monde, d'un département à l'autre ... Les PMI c'est pareil, dans certaines les dérogations c'est à vau-l'eau, pas besoin de demander et d'autres qui vous embêtent parce que la chaise est à 23 cm au lieu de 23,5 cm... De telles disparités dans des institutions qui chapeautent des structures aussi complexes que la petite enfance je trouve ça aberrant. La PMI du X et du Y (elle cite deux départements) bossent en étroite collaboration avec les Caf, il y a des projets, des objectifs communs. Le Z (autre département) c'est Caf d'un côté, PMI de l'autre et quand on peut se taper dessus on le fait. Alors là-dedans, les structures vous imaginez, on joue sur les deux... alors que depuis 2000 ils sont tous signataires du même texte ! Ces disparités elles sont impressionnantes.* »

⁴² Elles peuvent déduire 50 % de leurs dépenses pour la garde des enfants de leur bénéfice imposable et bénéficient ensuite d'une réduction de 33 % de l'impôt sur les sociétés

⁴³ Les deux mesures n'étant aujourd'hui plus cumulables, le bénéfice d'un contrat enfance n'est ouvert qu'aux entreprises non imposables donc non éligibles aux déductions de l'impôt sur les sociétés.

Les relations semblent souvent liées à la connaissance réciproque et à l'instauration d'une confiance mutuelle. La directrice d'une grosse association familiale gérant plusieurs structures dit qu'il lui a fallu du temps pour être reconnue comme un partenaire mais que maintenant l'association « *a acquis la confiance des institutionnels, ça va mieux...* » ; « *du côté de la ville, l'engagement est assez fort mais il faut être identifié* ». Et elle déplore que dans les contrats enfance, il n'y ait pas de négociation ni de consultation avec l'associatif alors que celui-ci gère de plus en plus d'établissements.

Un problème se situe au niveau des commissions départementales. D'un côté certaines ont mis beaucoup de temps à être constituées par les présidents de conseils généraux. De l'autre, souvent, les représentants des grandes villes du département n'en font pas partie, l'idée étant de rééquilibrer l'offre d'accueil sur le territoire. Or, dans l'un des départements étudiés, un acteur municipal évaluait à 80 % des enfants ceux relevant des deux villes principales, non représentées dans la commission... Et, pour ce que nous avons constaté, elles intègrent le milieu associatif mais pas les entreprises de crèches. Enfin ces commissions ont une vocation de coordination et d'incitation mais pas de moyens financiers. L'appel de cette directrice d'association familiale « *Il faut une cohérence minimale entre Caf, mairie, conseil général ; Or ils ne sont jamais ensemble...* » cela rejoint ce qui apparaît comme une lacune des commissions départementales – ou au moins de certaines d'entre elles.

Au total, les principales difficultés relevées par nos interlocuteurs pour monter un projet de crèche sont attribuées :

- à la multiplicité des acteurs institutionnels locaux qui fonctionnent indépendamment et à leur manque de coordination ; celle-ci pouvant être de très bonne qualité dans certains départements, attestant que ce ne sont pas les textes réglementaires mais bien leur déclinaison locale qui fait la différence,
- au fait qu'à *la Caf, les acteurs changent, les règles changent et l'interprétation des textes change aussi* » dit la responsable régionale d'une entreprise de crèche,
- à un accès pas toujours facile à la connaissance précise des aides que peuvent recevoir les entreprises, l'opacité du traitement des dossiers et le fait que les financements ne sont pas connus avec précision lors du montage du projet. Ainsi, dans deux cas, plusieurs semaines après l'ouverture de la crèche, la Caf n'avait toujours pas signé le contrat enfance, le dossier ayant été déposé entre 6 et 8 mois plus tôt,
- enfin le fait que les sommes à avancer sont considérables pour les entreprises et « *La Caf paie à n+1 donc il faut qu'elles fassent l'avance et les petites sociétés ne le peuvent pas* » dit une coordinatrice d'une entreprise de crèche.

3 – Le fonctionnement

L'accueil

Sur les critères de sélection pour l'inscription des familles et les difficultés que cette question peut éventuellement soulever, nos interlocuteurs restent souvent assez allusifs. Dans une crèche interentreprises d'un pôle d'activité de la région Ile-de-France, l'entreprise de crèches gestionnaire nous dit que c'est elle qui gère la liste d'attente sur des critères définis par les entreprises. Certaines d'entre elles – les plus grosses semble-t-il – font appel à leur assistante sociale pour sélectionner les familles.

Concernant la crèche du pôle d'activités en région Centre, l'entreprise E2 dit qu'elle donne comme critères de sélection à l'entreprise de crèche : l'ancienneté dans l'entreprise (critère d'attachement à celle-ci) et les horaires du salarié. De son côté l'entreprise E1 affirme que les places réservées sont ouvertes aussi bien aux CDD qu'aux CDI (il faut avoir en mémoire que l'entreprise fonctionne avec beaucoup de saisonnier et ne réserve que 4 places). Toujours dans cette entreprise E1, le commercial de l'entreprise de crèches signale qu'au départ, les cadres se sont révélés réticents vis-à-vis d'une telle initiative en raison du mélange des enfants venant de différentes couches sociales que cela occasionnerait.

Seule une entreprise de crèches nous a expliqué clairement son fonctionnement. Elle propose des critères sur une liste préétablie et chaque société cliente coche ceux qu'elle retient et les hiérarchise. L'entreprise de crèche traite ensuite les demandes selon les vœux exprimés par la société. Dans certains cas, les sociétés font leur sélection elles-mêmes et l'entreprise de crèches n'intervient pas.

Les grosses entreprises de crèches ont centralisé les inscriptions à leur siège parisien. Les sociétés achètent des places, distribuent l'information à leurs salariés et l'entreprise de crèches leur donne un code pour leurs salariés. Les parents utilisent ce code pour se pré-inscrire par internet en remplissant un questionnaire et le service central des inscriptions leur confirme - ou non - leur acceptation.

Dans les crèches gérées par les grosses entreprises de crèches, les directrices ne sont pas en charge de l'inscription et de la sélection des enfants. Sauf quand les crèches ont des places d'accueil d'urgence pour lesquelles ce sont les directrices qui gèrent les inscriptions.

Les horaires et l'amplitude de l'accueil sont extrêmement variables. Mais ces crèches au service des entreprises se caractérisent par leur adaptabilité aux besoins des salariés. Amplitude importante dans le cas d'organisation du travail en horaires atypiques : dans ce cas le nombre d'enfants accueillis est très supérieur au nombre de places (l'une accueillait ainsi 160 enfants pour 60 places). Mais le plus souvent nous avons rencontré des horaires simplement élargis : 7H-7H30 -> 19H30-20H voire 21H. Surtout, il est toujours affirmé par les responsables de crèches qu'« *on s'adapte à la demande* » et que les crèches ne sont jamais fermées. Une des entreprises de crèches interrogée a mentionné que ses salariées ont une clause dans leur contrat qui les rend disponibles de 5H à 22H, clause qui, même si elle est peu utilisée, permet de s'adapter rapidement à la demande en cas de besoin.

Les professionnels

Les entreprises de crèches disent respecter les normes d'encadrement et de qualifications prévues par les textes (présentées au chapitre 3). D'une façon générale elles sont organisées avec :

- un échelon central qui prend en charge la gestion administrative et financière de ses crèches (comptabilité, paie, inscriptions...),
- un échelon régional et/ou local qui emploie (généralement à temps partiel) un médecin et/ou une infirmière et souvent une psychologue et, toujours, une « coordinatrice » chargée de suivre et accompagner ces directrices (environ une fois par mois). Lorsqu'il n'existe pas d'échelon régional ces coordinatrices viennent du siège,
- enfin l'échelon de la crèche qui comprend la directrice chargée du projet pédagogique et de la relation avec les parents, du personnel s'occupant des enfants, pour moitié qualifié pour moitié non ou peu qualifié, plus un/e agent polyvalent pour la cuisine, le petit ménage etc.

On remarque que, de plus en plus, et en particulier suite à l'instauration de la PSU, les structures associatives sont organisées sur un modèle très similaire.

En revanche, les salaires et les classifications apparaissent variables. L'une des entreprises de crèches n'adhère à aucune convention collective tandis qu'une autre adhère à la convention dite « 51 »⁴⁴. De leur côté, depuis 2008, les structures associatives sont tenues de s'inscrire dans la convention des centres sociaux, à laquelle nos interlocuteurs se réfèrent par « convention SNAECESO » du nom du syndicat employeur. Dans une autre entreprise de crèches, deux salariés notent qu'il n'y a pas de convention collective et que les salaires des qualifiés sont plutôt élevés mais « *à la tête du client (parce que) dans le privé, dans le commercial, c'est comme ça, vous monnayez votre salaire à la base* ». D'une façon générale, quelque soit le statut de la structure (associatif, municipal ou privé à but lucratif), si les personnels qualifiés reçoivent des salaires « corrects », les personnels peu ou pas qualifiés sont payés au SMIC ou juste au-dessus.

La gestion de la crèche

Dans les entreprises de crèches, en général, et aussi dans les crèches gérées par de grosses associations, la directrice de la crèche est chargée de l'accueil des enfants et des parents ; L'entreprise ou la direction régionale de l'association étant responsable de la gestion et, souvent, de la gestion du planning.

Les entreprises de crèches sont très attentives au principe du remplissage, désormais géré par un logiciel. « *Les parents badgent pour savoir exactement le nombre d'enfants présents à chaque moment* » (PDG d'une entreprise - novembre 2008). « *Tous les jours elle (la responsable de l'entreprise de crèches) me demande combien ils sont, elle me rappelle qu'il faut remplir... bon, je l'entends mais après... moi je prends mon temps pour faire les adaptations, il n'y a pas de pleurs, je pense que je fais bien.* » dit une directrice de crèche de cette même entreprise.

La qualité

Comment et par qui sont fixées les normes ? Comment la qualité est elle vécue et contrôlée ? D'une façon générale nos interlocuteurs s'expriment peu sur la question de la qualité du service. Mises à part les conditions définies par les institutions qui conditionnent l'ouverture de la crèche.

La condition première pour obtenir un agrément est de répondre aux critères de la PMI. Dans certains départements, les services de la PMI sont décrits comme très tatillons et peu ouverts au dialogue, dans d'autres nos interlocuteurs ne mentionnent pas de difficulté particulière. Une autre condition de départ est la qualification des personnels. Ici aussi la question est de répondre aux exigences réglementaires : le nombre de personnes « qualifiées » par rapport aux « non qualifiés » (qui ont le plus souvent un CAP ou BEP petite enfance) et ce, au regard de la composition des groupes d'enfants (nombre et âge) [cf. chapitre 3]. Au-delà de ces conditions premières, parmi nos interlocuteurs dans des entreprises réservant des places, un seul a dit que celle-ci s'en remettait totalement à l'entreprise de crèches pour la qualité, en particulier pédagogique.

Du côté des entreprises de crèches l'affichage est clair : n'étant a priori pas légitime dans le champ de la petite enfance, elles disent être contraintes d'être les meilleures à cet égard.

⁴⁴ Convention du 31 octobre 1951 qui concerne les établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde, à but non lucratif.

Une modalité choisie par une des entreprises de crèches rencontrées est de reproduire de façon quasi-standardisée, le service d'accueil proposé, quelle que soit la crèche, ses caractéristiques et sa localisation. Les crèches sont conçues sur la base d'un même concept qui évolue en fonction des lieux et des besoins avec des éléments de décoration que l'on retrouve dans chacune des crèches. Cette grande homogénéité permet d'identifier facilement les crèches de ce prestataire. Cette standardisation, signature du prestataire, est destinée à rendre visible la spécificité de ses structures d'accueil et peut être considérée comme le reflet des services proposés et de leur gestion, elle même grandement standardisée.

Une autre modalité de « signalement » de la qualité consiste à proposer un label, défini, attribué et contrôlé par un comité composé d'experts et de professionnels de la petite enfance. La légitimité de ces labels mérite toutefois d'être posée dans la mesure où ils sont propres à l'entreprise de crèches et ne sont pas validés par une structure de certification extérieure, contrairement à la norme NF proposée par AFNOR pour les services à la personne.

La fédération des entreprises de crèches, créée début 2009, inscrit dans ses missions le développement « de labels et standards de qualité visant à l'amélioration continue de ce secteur d'activité ». Et sa « charte qualité » assigne à ses membres de « *rechercher en permanence la qualité d'accueil au sein de mes établissements petite enfance et développer au sein de la Fédération et de mon entreprise une charte de qualité d'accueil* »⁴⁵. Cependant, plusieurs sites d'entreprises de crèches consultés montrent qu'aucune ne se réfère à un label extérieur et que pour afficher sa qualité chacune met l'accent sur des éléments différents : les unes plutôt sur la nutrition et l'hygiène, les autres plus sur la qualification et la formation du personnel.

De leur côté, les personnels des crèches évoquent leurs questionnements concernant la qualité de l'accueil des enfants. Deux points sont souvent abordés. L'un concerne les rythmes de l'enfant :

« [Dans une crèche d'entreprise] *Le personnel ne parle pas aux parents de la même façon. Ce sont eux qui choisissent l'horaire. Ils viennent chercher leur enfant lorsqu'ils finissent leur journée de travail, à 13H, y compris si leur enfant dort et s'il faut réveiller tout le dortoir ! En municipal, on peut recadrer, s'ils ne sont pas contents on leur dit de partir. Ici ce n'est pas possible. Impossible de mettre ce genre de chose dans le règlement, c'est au personnel de s'adapter* » (Educatrice de jeunes enfants, employée d'une entreprise de crèche, 27 ans).

Dans une autre entreprise de crèches, les parents doivent s'inscrire sur des créneaux horaires pré-établis : ils ne disposent donc pas d'une totale liberté à cet égard.

Un deuxième point, qui rejoint celui-ci, touche aux difficultés ressenties par les professionnelles liées aux exigences de « remplissage » et à l'accueil d'enfants « occasionnels » dans les trous laissés par les absences⁴⁶. Elles soulignent la difficulté à accueillir un enfant une demi-journée ou même un ou deux jours puis plus pendant 15 jours, puis à nouveau une journée etc... « *Devant nos doutes on nous dit : « mais l'enfant s'adapte très facilement ! » Oui enfin je ne suis pas certaine que ce soit aussi simple...* » (Auxiliaire de puériculture - janvier 2009). Pour composer avec ces difficultés certaines directrices essaient de constituer un « volant » d'occasionnels « réguliers » : elles procèdent à une hiérarchisation dans leurs listes de parents demandeurs afin d'appeler en priorité les mêmes de façon à ce que les enfants accueillis en occasionnels soient les plus familiarisés avec la structure.

⁴⁵ http://www.ff-entreprises-creches.com/notre_charte_qualite.html

⁴⁶ Ces exigences se retrouvent dans toutes les crèches et pas seulement dans celles gérées par des entreprises de crèches : elles sont induites par l'instauration de la PSU. Mise en place en janvier 2002 et généralisée en janvier 2005 elle instaure un calcul à l'heure de présence effective du subventionnement de la CNAF qui n'est plus attribué selon un forfait journée (cf. Chapitre 1)

Enfin un éducateur ayant travaillé dans une crèche municipale, puis dans une crèche gérée par une grosse entreprise de crèches, souligne les dangers d'une standardisation mal comprise : « *On ne pense pas en terme de réflexion, de ce qui s'adapte à l'enfant. On propose tel petit canard parce qu'il est dit qu'il est adapté pour tel âge. Le repas c'est comment on donne à manger à l'enfant et pas comment on pense la relation à l'enfant. On est dans la posture et le geste...dans une forme un peu primaire de conception psychologique.* »

De son côté, une directrice de crèche ayant travaillé en municipal puis dans une entreprise de crèches déplore la faiblesse des contrôles : « *Toutes ces sociétés sont en train d'ouvrir des crèches à gogo... Et je trouve que le contrôle... Je comprends c'est complexe, ça l'était pour les communes, les associations etc.... Mais là, il faut que les institutions soient vigilantes, c'est un monde différent ; Ces sociétés sont à but lucratif. A partir de là il y a un contrôle un peu plus pertinent à mettre en place. Au départ tout le monde était réticent, criait à l'assassin y compris les conseils d'administrations des Caf... et là ça ouvre à gogo.* » [...] « *Je continue à penser qu'il y a de la place pour le privé dans les structures de la petite enfance [...] Je pense que c'est une solution qui est pertinente mais ceci étant, ce sont deux mondes complètement différents avec des cultures complètement différentes. Il va falloir un certain temps pour trouver un langage commun. Ce qui me désole un peu c'est l'attitude de nos institutions, Caf, PMI, CG. L'impression que j'ai c'est qu'on laisse le champs libre à ces sociétés privées avec un contrôle tout relatif.* ». Et elle prend l'exemple d'une crèche qu'elle a montée et dont elle a été directrice (avant de passer à un autre emploi), qui vient d'obtenir une dérogation pour pouvoir accueillir 30 enfants supplémentaires – l'agrément étant de 60 places - avec une seule directrice : « *Quand je vois comment ils (la PMI) nous ont cassé les pieds pour des sottises, des histoires de rebords de fenêtres etc... que deux ans après, alors qu'on n'a aucune lisibilité, on donne des dérogations à ces structures je suis inquiète... inquiète car je me dis que, avant de donner une dérogation, il faut avoir une visibilité* ».

Au total, les études de cas menées en France laissent apparaître une gouvernance locale de l'accueil de la petite enfance quelque peu éclatée entre plusieurs institutions publiques (municipalités, Conseils généraux, Caf) qui, si elles sont habituées à intégrer le monde associatif comme partenaire, peinent à faire de même avec celui des entreprises. Pourtant la logique marchande portée par ce dernier semble poser question dans un milieu professionnel plus porté par des référents relationnels. Le mode français de gouvernance de l'enfance que Marie-Agnès Barrère et Diane-Gabrielle Tremblay (2009, p. 29) qualifient de « *coordination des actions*, et portant sur des institutions qui sont des *partenaires* »⁴⁷ semble avoir de la difficulté à intégrer les entreprises en général, et plus particulièrement les entreprises de crèches, comme partenaires. Dans cet interstice se glissent des questions majeures, comme celle de la (re ?)définition de critères de qualité du service et de son suivi.

⁴⁷ En l'opposant à un modèle québécois de « *gouvernance des initiatives*, et portant sur des *acteurs*, en tant que développant des réalisations »

Alors que les entreprises ont été à l'origine du développement des services d'accueil, l'importance des crèches d'entreprises a diminué pendant le vingtième siècle, au fur et à mesure que les services publics se sont développés, d'abord pendant la période du fascisme, puis à partir des années soixante-dix, avec les services municipaux. L'engagement direct des entreprises concernait surtout les entreprises ayant des horaires atypiques et employant une main d'œuvre féminine, comme les hôpitaux ou les aéroports.

Pendant les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, face à la demande croissante de places, quelques grandes entreprises ont créé des structures d'accueil, dans un but de visibilité médiatique. Les crèches d'entreprises font souvent partie de programmes "sociaux" des grandes entreprises, notamment les entreprises de communication (*care* – Telecom Italia Mobile - *Passion for our people* - Vodafone) que l'on retrouve souvent citées parmi les exemples de bonnes pratiques⁴⁹.

L'offre privée

L'engagement des entreprises italiennes dans l'accueil des enfants s'intègre dans un contexte où l'offre privée de services d'accueil s'est considérablement développée ces dernières années. Cette offre privée, surtout à but lucratif mais aussi à but non lucratif (*non profit*: coopératives), s'est développée dans les années quatre-vingt-dix, notamment avec l'aide de financements publics spécifiques destinés à stimuler la création de nouvelles structures de garde collective privées. Ces financements relèvent des niveaux national, régional et municipal, mais les financements municipaux sont très aléatoires. En outre, certaines municipalités achètent des places dans les crèches privées pour pouvoir alléger les listes d'attente des crèches publiques. Dans ce cas, les ménages paient le tarif de la crèche publique, proportionnel à leur revenu et la municipalité compense la différence.

Le nombre de crèches privées a ainsi augmenté de plus de 300 % entre 1992 et 2000, pour représenter plus de 20 % des structures et plus de 10 % des places en crèche. Cette augmentation représente plus de la moitié de l'augmentation totale de l'offre observée dans cette période et jusqu'en 2003 (Da Roit et Sabatinelli - 2005 ; Andreotti et Sabatinelli - 2006). On peut faire l'hypothèse que cette expansion des crèches privées a été plus forte encore au cours des cinq dernières années étant donné l'augmentation du nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis en crèche qui est passée de 9,6 % à 15,4 %, dont 56,6 % sont accueillis dans un établissement public contre 64,4 % en 1998 (Istat - 2005).

⁴⁸ Ce chapitre a été rédigé par **Stefania Sabatinelli**

⁴⁹ Les titres des journaux sont très évocateurs à cet égard : « *Voici l'entreprise amie où la mère fait carrière* ». Dans les pages économie du *Corriere*, un article présente une photo du Directeur de FIAT et du maire de Turin jouant avec un enfant – dans une petite voiture-jeu Fiat – dans la crèche d'entreprise FIAT *Mirafiori Baby*

Les services d'accueil offerts par les entreprises : le montage des projets

Si les principes pédagogiques et les principes de gestion sont les mêmes, les crèches d'entreprises se distinguent des autres services d'accueil d'un côté par le type de parents et leurs attentes par rapport au service, et de l'autre par la présence d'un tiers acteur : l'entreprise elle-même. Selon les cas, celle-ci est plus au moins présente dans les phases initiales, avec des exigences spécifiques et, parfois, des rigidités.

Le montage d'une crèche d'entreprise prend entre une année et deux années et demie. Au niveau économique, ce qui fait varier le prix est avant tout la surface à disposition. Sont à la charge de l'entreprise : les travaux de rénovation, les meubles et les équipements ludiques / didactiques. Le gestionnaire est responsable de la gestion administrative et opérationnelle : personnel, contrats avec d'autres entreprises (pour le ménage, l'achat des denrées alimentaires) et de tous les rapports avec les parents.

Quand une entreprise commence à penser à créer une crèche d'entreprise, elle contacte généralement un petit groupe de gestionnaires, dans le cadre d'un appel d'offre (public, s'il s'agit d'une entreprise publique, ou interne, si l'entreprise est privée). Le gestionnaire retenu commence ensuite à négocier avec deux secteurs de l'entreprise intéressée : les Services Généraux et les Achats. On évalue la localisation (ou on en cherche une, si elle n'est pas déjà à disposition dans l'entreprise). Un projet est préparé par le gestionnaire avec ses architectes, ou les architectes de l'entreprise si elle en a et un devis est établi.

S'engage ensuite une phase de négociations continues pendant laquelle les offres sont évaluées et le gestionnaire doit faire comprendre à l'entreprise que les prix ne peuvent être réduits car la petite enfance est un secteur où les marges de profit sont faibles et que les dépenses principales sont le personnel et le loyer, sauf dans le cas où la crèche est hébergée dans l'entreprise qui met, gratuitement, un local à la disposition du gestionnaire. Les conventions de gestion entre entreprise et gestionnaire sont généralement d'une durée de 3 ans, renouvelables.

Lorsque la crèche est réservée aux enfants des salariés, l'entreprise contribue au coût, soit en versant directement une prestation sur la feuille de paie, soit en subventionnant l'entreprise gestionnaire.

Les projets de services d'accueil d'entreprises se construisent à partir de plusieurs variables : le nombre et le type de partenaires engagés (privés et/ou publics) ; Les tranches d'âge acceptées ; Les régimes horaires et les tarifs (qui, au sein d'une même structure, peuvent varier selon les différents statuts des parents) ; Les modalités de gestion et les subventions publiques dont le projet a éventuellement bénéficié ; Et bien sûr, les locaux (achetés, mis à disposition par l'entreprise, ou par la municipalité en échange de places etc...). Cet ensemble de variables et d'acteurs conduit à des montages de projet souvent complexes.

Deux études de cas en Italie du Nord

Les deux études de cas présentées ici sont situées en Région Lombardie, région typée du point de vue de ses caractéristiques socio-économiques comme du point de vue du contexte politique. Les deux cas choisis représentent des expériences assez différentes dans le champ des services d'accueil d'entreprise. Le premier cas concerne un groupe privé (une entreprise de crèches) qui gère un certain nombre de services d'accueil à Milan et dans ses environs, dont un nombre important de crèches d'entreprises. Le deuxième cas concerne une crèche interentreprises publique / privée, où le partenaire le plus important est une entreprise publique, et plus précisément une université (avec, comme pilote du projet, sa faculté de Sciences de l'Éducation), et gérée par un consortium d'acteurs.

Le contexte : la Région Lombardie

La région Lombardie est gouvernée depuis 1995 par une coalition de centre-droit avec à sa tête le même président catholique qui a fait du « libre choix » le mot clef de l'action régionale. Le modèle a d'abord été testé sur le secteur de la santé puis a été étendu aux politiques sociales et familiales. L'idée est de créer un quasi-marché qui, en favorisant la concurrence entre prestataires publics et privés, devrait élever le niveau qualitatif de l'offre et ouvrir aux citoyens/clients une gamme de choix. La loi régionale n° 23/1999 sur les « Politiques régionales pour la famille » développe cette approche. Elle favorise « la création de réseaux primaires de solidarité et de réciprocité et stimule la capacité des familles à assumer efficacement et pleinement leurs fonctions éducatives et sociales ». Cette loi, qui s'inspire d'une approche fondée sur l'idée de subsidiarité entre familles et institutions publiques, souligne le rôle de la famille comme producteur de *welfare* pour ses membres et pour la société, en affirmant le respect du droit de libre choix entre prestataires.

Concernant les services à l'enfance, avec la loi 23/99, la Région accorde un soutien monétaire aux formes d'auto organisation et d'échanges familiaux, comme les *associations de solidarité familiale* qui gèrent les *Nidi in Famiglia*, qui sont des services d'accueil individuel d'enfants entre 0 et 3 ans, en principe sans but lucratif, chez une des familles utilisatrices : les enfants sont gardés par les parents eux-mêmes et/ou du personnel recruté. Le niveau de régulation de ces *Nidi* est toutefois très faible. La Région soutient aussi la gestion publique des listes des personnes qualifiées pour l'accueil d'enfants à domicile ainsi que les entreprises, publiques ou privées, qui investissent dans l'offre de *care* et de *welfare* pour leur travailleurs et travailleuses, par exemple en créant des crèches, après convention avec la Région.

Dans le cadre de cette loi, la majorité (25 %) des projets destinée à la tranche d'âge 0-2 a été consacrée à la création d'espaces de jeux adultes / enfants (type haltes-garderies) et de crèches familiales (14 %) au cours des années 2000-2003. 5 % d'entre eux ont été consacrés à la création de nouvelles crèches, 3 % à la réalisation de listes de *baby sitter* qualifiées et seulement 1,1 % à la réalisation de crèches d'entreprises.

La région Lombardie a bénéficié de fonds de l'État prévus dans la Loi de Finances 2002 (pour l'année 2003) destinés à développer les crèches d'entreprises, fonds transférés aux Régions pour une gestion régionale autonome, et aussi de fonds gérés directement par le Ministère (Loi de Finances 2003, pour l'année 2004). Pour les fonds inscrits dans la loi de Finances 2002, 69 projets lombards ont été acceptés, dont 58 ont été financés. Au total, 64 % de ces projets concernaient des micro-crèches, et 4 projets seulement étaient destinés à créer des crèches pour 60 enfants. Au total, 1 578 places ont été financées par ce Fonds en Lombardie, dont 83 % réservées aux salariés des entreprises concernées. Un peu plus de la moitié (57 %) des projets a été présentée par des entreprises privées. Environ un tiers des projets financés (18) concernait des initiatives interentreprises (dont 4 entre entreprises publiques, 7 entre entreprises privées, et 7 publiques / privées).

Parmi les fonds de la Loi de Finances 2003 (qui a aussi introduit la réduction d'impôts pour les employeurs investissant dans ces services et pour les salariés qui les utilisent), gérés par le ministère des Affaires sociales et du Travail, 227 projets ont été présentés au niveau national, dont 97 acceptés ; 76 % des projets ont été présentés par des acteurs privés, lucratifs ou non. La Lombardie a reçu une grande partie des financements disponibles (13,5 %) : 26 projets ont été présentés en Lombardie dont 60 % ont été financés. La part des projets présentés par des acteurs publics est plus importante dans cette région qu'au niveau national (26 % contre 24 %). Les acteurs publics engagés comprennent une municipalité et trois hôpitaux.

Depuis 2008, la Région Lombardie organise le *Prix Famille / Travail*, dans le but de récompenser les entreprises qui mettent en place des projets ou des initiatives visant à améliorer la conciliation travail et vie familiale de leurs salariés. Dès la fin des années quatre-vingt-dix, la Municipalité de Milan a été pionnière en Italie dans les politiques incitatives envers les services privés et les services d'entreprises en particulier, avec deux financements pour des crèches d'entreprises au début des années 2000. Ces initiatives s'inscrivaient dans le projet d'un adjoint au Maire visant à augmenter l'offre d'accueil dans une approche très ouverte aux gestionnaires privés.

1 - Premier cas : une entreprise de crèches

Le premier cas étudié porte sur une entreprise de crèches, *Doremi*, qui, en une dizaine d'années, a créé une chaîne de crèches répondant à l'approche dite « des intelligences multiples » (Gardner - 2007) valorisant l'apprentissage précoce de la musique (Gordon - 1990). Depuis 2001, un service du groupe, *Doremi at Work*, est expressément dédié à la réalisation de services d'entreprises, depuis l'étude de faisabilité, la conception spatiale du projet, l'élaboration du projet pédagogique, le suivi des procédures administratives pour obtenir les autorisations et les éventuels financements, jusqu'à la sélection et gestion du personnel, l'organisation des activités et le contrôle des résultats.

Le groupe *Doremi* comprend actuellement 17 structures en Lombardie :

- 2 structures privées, montées en 1993 à Milan, qui comprennent crèche et école maternelle (accueil d'enfants entre 1 et 6 ans) ;
- 5 crèches en *franchising* à Milan et dans trois autres villes chefs-lieux de Province, (crèches pour les 1-3 ans, sauf une structure qui intègre crèche et école maternelle, pour le 1-6 ans) ;
- 9 crèches d'entreprises, dont 7 à Milan et dans l'hinterland ; Trois d'entre elles accueillent aussi les nourrissons (0-3 ans) ; 2 intègrent crèche et école maternelle (1-6 ans). Le premier service d'entreprise a été créé par *Doremi* en 2002 ;
- 1 crèche municipale dont la gestion a été externalisée à travers une adjudication en 2008, dans l'hinterland de Milan. Bien que la gestion de cette structure spécifique reste déficitaire pour le groupe⁵⁰, celui-ci la maintient pour son image et grâce au fait que la gestion des services d'entreprise lui procure une marge ;
- 1 centre pour les familles, *Doremi Family*, qui offre un service de consultation pour la prévention et l'éducation à la santé de l'enfant et de la famille et des activités sociales de rencontre, de participation et d'échanges culturels ;
- 1 centre, *Doremi Educational*, qui réalise depuis 2007 des activités socio-éducatives, de formation et d'assistance auprès des mineurs et de leurs familles.

En plus, le groupe dispose d'un siège central où les directeurs et travailleurs des différents services se rencontrent pour les achats, la formation, la coordination et avec une petite équipe administrative.

⁵⁰ Une somme forfaitaire est allouée au gestionnaire par la municipalité pour une période de deux ans, pour couvrir les besoins de l'installation de la structure : achat de meubles, matériaux, cuisine, rémunération des auxiliaires, éducatrices, personnels de ménage, etc... Tout le personnel est embauché en CDI. Les frais d'inscription sont fixés selon un barème très bas auxquels s'ajoutent les frais de cantine (5€/jour). Pour la municipalité, le coût d'un enfant peut dépasser 1 000€/mois. Cette formule de délégation de pouvoirs à un gestionnaire privé en lui octroyant une contribution d'environ 500€/mois de frais de gestion lui convient, plutôt que gérer directement la crèche.

Le groupe est actif depuis 15 ans, Il gère un réseau articulé et diversifié (selon le type de gestion et la tranche d'âge concernée) qui au total permet d'accueillir près de 1 000 enfants. Il emploie actuellement environ 90 personnes : éducateurs, coordinateurs, directeurs de services. Sa taille ouvre la possibilité de faire carrière dans le groupe. La formation est obligatoire, continue (sur une base annuelle ou biennale) et suit la même méthodologie pour tout le groupe (y compris les structures affiliées), avec des spécificités pour les différents profils professionnels. Le réseau collabore avec le *Centre Psychopédagogique pour la Paix* de Daniele Novara⁵¹.

Les normes de qualité et les qualifications des personnels

L'adoption d'une méthode commune dans un réseau de cette dimension offre la possibilité d'échanger des expériences entre structures et aussi de mettre en place un système de remplacements qui permet de faire tourner des salariés sur plusieurs structures quand c'est nécessaire.

Les éducateurs (en fait toutes éducatrices, à l'exception de quelques éducateurs spécialisés en musique) ont un diplôme de lycée psycho-socio-pédagogique, ou une maîtrise en Sciences de l'Education, Sciences de la Formation ou Psychologie, comme prévu dans le Plan d'Assistance Sociale de la Région Lombardie. Certaines de ces éducatrices sont des éducatrices « de laboratoire », avec des compétences spécifiques pour l'enseignement de la musique, de l'anglais (en général de langue maternelle), du théâtre, de l'expression corporelle et de la psychomotricité.

Les coûts en personnel sont très élevés. Si les normes de la région Lombardie (cf. chapitre 3) exigent actuellement un éducateur pour 8 enfants, celles de *Doremì* prévoient un ratio maximum de 1 éducateur pour 6-7 enfants. Dans toutes les crèches, un directeur s'occupe exclusivement de l'administration, des rapports avec les parents, des rapports avec l'entreprise, de la coordination des équipes des éducateurs. Le contrat de travail des éducateurs prévoit qu'ils ne peuvent pas travailler plus de 7,5 heures/jour : un roulement est donc indispensable pour couvrir les 12 heures d'ouverture. Le personnel éducatif représentant un coût très élevé, le groupe n'arrive pas à offrir un CDI à toutes ses éducatrices : environ la moitié d'entre elles ont un CDI, l'autre moitié est en régime de collaboration. Il serait impossible de stabiliser tout le personnel sans élever les frais. Certaines structures emploient des stagiaires pour diminuer les coûts de personnel. Cependant le groupe a choisi de ne pas utiliser les stagiaires dans ses structures : il a des collaborations avec les universités, mais les stagiaires ne font que de l'observation.

Les éducatrices en CDI gagnent entre 1 200 et 1 400€, ce qui est peu pour des professionnelles diplômées du supérieur travaillant à temps plein et ayant la responsabilité de petits enfants. Mais à Milan, les éducatrices sont moins payées dans la plupart des structures d'accueil. Le groupe souhaiterait augmenter le niveau des salaires, mais cela impliquerait d'augmenter aussi les tarifs.

Toutes les structures ont une cuisine interne, avec une cuisinière. Le ménage est externalisé, souvent au service ou aux personnes qui font le ménage pour l'entreprise.

Le groupe a obtenu la certification de qualité ISO 9001 pour ses services.

⁵¹ <http://www.cppp.it/>

Les horaires et les tarifs

Le calendrier des services d'entreprises suit le calendrier des entreprises de référence. Tous les services du groupe fonctionnent sur 11 mois ou, sur demande, 12 mois/année⁵², rassemblant les enfants qui restent dans un même groupe, sans distinction d'âge, et en offrant des activités plus légères. L'ouverture quotidienne est de 12 heures maximum par jour, sauf pour les entreprises qui travaillent en équipes tournantes. Ainsi une entreprise ayant une activité de production est ouverte de 6h45 à 21h15, mais les enfants ne peuvent y rester que pour un maximum de 10-11 heures ; dans les faits, un grand nombre d'enfants entre à la crèche tôt le matin alors que peu la quittent après 20 heures.

Les tarifs des crèches privées à Milan sont d'environ 700 € par mois pour un accueil à temps plein (10-11 heures/jour), avec des variations faibles d'une structure à l'autre. Les coûts pour les salariés peuvent être réduits par une contribution de leur entreprise dans des proportions variables pouvant aller jusqu'à 50 %.

Les crèches Doremi et les entreprises utilisatrices

Toutes les crèches d'entreprises gérées par le groupe fonctionnent maintenant à plein régime, et toutes ont actuellement une liste d'attente. Au dire des entreprises utilisatrices, le retour en terme d'image est énorme et beaucoup moins coûteux que la publicité. Les entreprises notent ainsi une augmentation des CV reçus après l'ouverture de la crèche, surtout de la part de femmes. Cette appréciation positive de la crèche par les entreprises se note aussi dans le fait que, en général elles ont tendance à augmenter le nombre de places réservées pour leurs salariés. Les mères semblent effectivement rentrer plus tôt de congés lorsqu'il y a une crèche d'entreprise, mais dans l'ensemble, d'après le groupe Doremi seuls 4-5 enfants ont été accueillis dès l'âge de 3 mois (« *enfants de mères en carrière, ou qui pensaient l'être...* »). Dans l'ensemble, l'âge moyen est 6-7 mois pour celles qui rentrent tôt. Mais avec l'entrée en crèche commencent aussi les maladies, et donc les absences des mères des enfants gardés en crèche ne diminuent pas nécessairement.

Les rapports avec les syndicats sont menés directement par l'entreprise, et la création, ou la régulation de la crèche (par exemple en baissant ultérieurement les tarifs pour les salariés) sont souvent utilisés par l'entreprise pour obtenir des contreparties. Le gestionnaire est vécu comme ayant un rôle technique et il n'est donc pas une cible de contestation.

« Il y a dix ans, quand nous avons commencé, les syndicats ne voyaient pas positivement la crèche d'entreprise, mais maintenant, s'ils ne sont pas nos alliés, ils sont certainement bien disposés, et donc la crèche est la première chose que l'entreprise peut leur offrir pendant une négociation ».

« Mais dans notre expérience, la crèche n'a jamais été utilisée comme un moyen de chantage par l'entreprise, d'autant plus que, dans les entreprises multinationales, les salariés sont déjà fidélisés à travers un certain nombre d'autres avantages, et donc l'entreprise attend déjà le maximum en termes de productivité. Au contraire, elle est une structure qui rend l'entreprise plus souple. Et les sondages auprès des salariés recueillent généralement des réponses très positives, même, parmi les hommes, chez ceux qui n'ont pas encore d'enfant (et qui sont intéressés en perspective) ou ceux dont les enfants ont déjà grandi. Elle crée un bien-être plus fort pour tout le personnel, un sourire un plus dans la journée. Si au début on peut avoir peur que les enfants puissent déranger, finalement on voit les salariés enchantés de les regarder par les fenêtres quand ils sont dans le jardin... ».

⁵² Les nouvelles normes prévoient une ouverture de minimum 47 semaines par an ; Les frais doivent être payés 11 mois par an

Signalons enfin que le groupe a contribué à créer en 2006, avec d'autres gestionnaires, l'organisation Assonidi, pour aider les gestionnaires dans leur relation avec les autorités publiques, le territoire, pour les procédures administratives, techniques, pratiques.

Les parents ...et les grands parents

Les parents ont aussi besoin d'accompagnement et de suivi. La crèche d'entreprise est souvent vécue comme quelque chose de particulier pour les parents, comme quelque chose qui leur est dû et qu'ils peuvent utiliser comme ils veulent, en prêtant peu d'attention aux horaires par exemple. Faire respecter les règles de la crèche et lutter contre les tendances à traiter différemment les ouvriers et les cadres n'est pas toujours facile. La gestion des listes d'attente pose aussi souvent problème. Elle est constituée en fonction de l'ordre d'inscription mais aussi de la formation des groupes d'âge : il peut y avoir une place pour un nourrisson, et c'est donc le nourrisson figurant en premier sur la liste d'attente qui est pris. Et, bien que la liste soit publique, les parents d'enfants plus grands peinent à comprendre – ou admettre – ce principe. La gestion des équipes tournantes peut aussi être problématique, parce qu'il faut combiner les horaires des parents avec ceux des enfants. Du point de vue pédagogique, il n'est par exemple pas possible d'interrompre le sommeil d'un enfant. Quand ils ont des requêtes, les parents-salariés s'adressent plus souvent directement au Directeur des Ressources Humaines qu'au directeur de la crèche. Un ample travail de négociation et d'apprentissage s'avère donc nécessaire pour « former » les parents à l'usage de ces services.

Les parents salariés demandent souvent de pouvoir entrer dans la crèche pendant la pause déjeuner, ce que le groupe ne prévoit pas afin de ne pas créer de disparités entre les enfants des salariés et les enfants des extérieurs, et pour respecter le rythme quotidien détachement-réunion. En revanche le personnel informe sur les activités avec photos, vidéos, pendant les rencontres. Des journées portes ouvertes sont aussi prévues pendant l'année mais en général la présence des parents est assez limitée en ces occasions.

Des cycles de réunions mensuelles avec des experts sont organisés pour les parents par le groupe, aux horaires du déjeuner pour les parents-salariés, vers 17 heures pour les autres. Dans certains cas, quand des difficultés sont repérées par les éducatrices, un parcours de suivi est proposé aux familles dans le centre *Doremi Family*, avec des psychologues professionnels.

On a vu que le rôle des grands-parents est particulier en Italie : la crèche peut représenter pour eux un ennemi parce qu'elle les prive d'un petit enfant. C'est pourquoi les crèches du groupe tentent de les impliquer dans la vie du service. « *On a commencé avec un goûter avec les grands-parents* » dans une crèche où environ 4 enfants étaient régulièrement accompagnés par les grands-parents : « *on a eu 72 grands-parents au goûter !* ». Depuis, les services du groupe organisent des fêtes, sorties et visites avec les grands-parents assez régulièrement et les grands-parents deviennent des partisans de la crèche : ils comprennent que faire les grands-parents n'est pas la même chose que faire les grands-parents "*baby sitter*", ce qui est très fatigant et pas forcément gratifiant. Ils se rendent compte aussi qu'ils ne sont pas en mesure de faire faire aux enfants les activités que les éducatrices organisent à la crèche, comme par exemple le *body painting* ! Selon la direction du groupe, "*la crèche ne doit pas être seulement la maison des enfants mais de toute la famille, et de la famille élargie*".

Le groupe organise aussi des visites, des semaines à la mer et à la montagne, sur la base de participation volontaire et payante.

Boehringer Ingelheim Italie - la seule entreprise pharmaceutique en Europe encore dirigée par une famille - a été pionnière à Milan pour la réalisation d'un service d'accueil, juste après *CartaSi* (services financiers). L'entreprise est attentive au bien-être de ses salariés, dont 60 % sont des femmes (75 % dans la tranche d'âge moins de 40 ans). L'entreprise a déjà des accords sur le télétravail, le travail à temps partiel et les horaires variables.

Le management de l'entreprise a souhaité une crèche pour ses salariés et pour les habitants de la commune où elle est située. Une grande salle de réunion (280 m²) a été convertie en crèche en 2002 et accueillait alors trois enfants seulement. Les usagers sont donc mixtes : enfants des salariés (actuellement 9 pour 36 places), enfants provenant des listes municipales, et enfants provenant du territoire, sur base individuelle. La crèche est liée par une convention à la Municipalité de Milan (qui achète des places pour les familles sur liste d'attente pour ses services municipaux), ainsi qu'à une autre entreprise voisine (IFOM) ; Il ne s'agit toutefois pas d'une crèche inter entreprise car l'IFOM n'a pas participé à la réalisation.

La contribution de Boehringer permet de réduire de 40 % les frais d'inscription pour ses salariés, ce qui correspond à 70 % des frais payés par les externes. Les salariés Boehringer peuvent choisir entre 5 horaires de sortie (types de *part time* horizontal) contre 4 réservés aux externes, et sont les seuls à pouvoir aussi opter pour le *part time* vertical (3 jours par semaine, avec 3 horaires de sortie), ainsi que les seuls à ne pas devoir payer le mois de juillet s'ils n'utilisent pas la crèche. En outre, un service d'accueil d'urgence est prévu dans la crèche pour les salariés.

Dans la même perspective, l'entreprise a développé le projet « Rentrons », destiné aux salariés reprenant le travail après un congé de maternité ou parental, sur proposition des syndicats et réalisé avec une experte externe, le secteur Ressources Humaines et le secteur Communication. Ce projet prévoit un parcours de réflexion sur sa propre carrière, avec un service de consultation et d'orientation, bilan des compétences et formation. Un nouveau type de congé a été créé, pour l'insertion des enfants en crèche et/ou à l'école maternelle (8 heures, sur certificat de la crèche ou de l'école). L'entreprise a, en outre, instauré des facilités d'aménagements horaires pour les mères d'enfants jusqu'à 1 an qui ont droit à 2 heures par jour payées pour allaitement. Le projet a récemment participé au Prix *Famille-Travail* 2008 lancé par la Région Lombardie pour les entreprises *family-friendly* lombardes, et il a gagné le Prix *Sodalitas Social Award* 2008 pour la responsabilité sociale des entreprises⁵³, dans la catégorie "*Programmes pour la valorisation du Capital Humain*".

Le groupe *Doremi* a connu jusque-là un seul échec avec une entreprise d'informatique qu'il explique par une mauvaise évaluation des besoins des salariés, par une communication insuffisante sur la crèche, et par l'engagement financier trop limité de l'entreprise commanditaire qui n'a pas permis de proposer des tarifs intéressants aux parents. En outre, de nombreux parents-salariés qui habitent loin de leur lieu de travail ne souhaitent pas imposer ces temps de trajet aux enfants. La crèche a finalement fermé ses portes en juillet 2009.

⁵³ *Sodalitas* est une fondation qui travaille pour transférer la culture managériale aux organisations sans but lucratif et pour la promotion de la responsabilité sociale d'entreprise (<http://www.sodalitas.it/index.php>)

2 - Deuxième cas : la mise en place d'une crèche inter entreprises

La crèche *Bambini Bicocca* est née d'une idée présentée par le *Comité pour la parité d'opportunités* de l'Université de Milan-Bicocca (la deuxième université de Milan) en 2000-2001, idée que le Président de l'Université a immédiatement soutenue. Le processus de réalisation a été long et complexe et la crèche n'a effectivement ouvert qu'en septembre 2005.

Le projet a été piloté par la Professeure Mantovani, Doyenne de la Faculté de Sciences de la Formation et experte de services d'accueil pour la petite enfance. Le fait que l'Université ait une faculté de Sciences de la Formation a sans doute constitué un atout dans le parcours de réalisation du projet, car le *know-how* était présent dans l'entreprise promotrice, ce qui n'est pratiquement jamais le cas quand il s'agit de crèches d'entreprises (Mantovani – 2008).

L'idée s'est concrétisée lorsque l'université a commencé à négocier avec la Municipalité de Milan, pour obtenir des espaces supplémentaires pour ses activités d'enseignements et de recherches. A proximité de l'université se trouvait un collège qui avait fermé ; L'établissement était donc vide, mais l'adjoint au maire ne souhaitait pas le céder. L'idée de créer une crèche d'entreprise a été avancée, dans un contexte où le soutien au développement des services d'entreprise et le renforcement des relations entre municipalité et services privés étaient très en vogue à l'époque à Milan. Cette proposition a effectivement débloqué la négociation avec, au final, la signature d'une convention : la Municipalité a mis les locaux à disposition de l'université pour une durée de 20 ans. En contrepartie celle-ci s'engageait à prendre en charge les travaux de rénovation, à réserver un tiers des places à la Municipalité et à donner gratuitement un certain nombre d'heures de formation au personnel du secteur Education de la Municipalité (Bellantoni – 2008 ; Zaninelli – 2008).

Il a fallu aussi négocier avec le comité du quartier qui s'inquiétait non seulement de la fermeture de l'école, mais aussi du fait que, avec la création d'une crèche d'entreprise, des locaux publics allaient être utilisés pour un service privé : le comité demandait donc des locaux en échange. Le sens du projet leur a été expliqué et la possibilité d'utiliser l'auditorium de la structure pour leurs initiatives leur a été offerte.

Dans le bâtiment ont ainsi été hébergés les locaux de la faculté de Sciences de la Formation et, au rez-de-chaussée, la crèche.

La forme gestionnaire et les partenaires

Le choix de la forme gestionnaire a pris un certain temps car les questions de gestion et d'organisation sont liées aux questions pédagogiques. Généralement, les universités recourent à l'externalisation de ce service. L'université Bicocca a quant à elle privilégié la forme du consortium qui permet de valoriser le *know-how* interne, de ne pas avoir à renouveler tous les 3-4 ans l'appel d'offre pour l'adjudication (obligatoire en cas d'externalisation pour un acteur public comme l'université), de constituer un groupe stable et engagé pouvant travailler dans la continuité, et – finalement – de bénéficier d'avantages fiscaux.

Un consortium de quatre partenaires a donc été créé, le *Consortium Bambini Bicocca*, auquel participent :

- l'Université Milano-Bicocca, qui apporte la coordination pédagogique, la supervision scientifique, la formation des éducatrices ;

- *la società Milano Ristorazione*, société de la Municipalité de Milan, qui fournit les repas aux écoles municipales, à la crèche et à la faculté annexe ;
- deux grandes coopératives sociales, qui sont chargées du recrutement du personnel : Xenia (*Consorzio Sistema Imprese Sociali – CGM* de Brescia), et *Centro Servizi Didattici (Ce.se.d)* de Milan.

Beaucoup de groupes de coopératives souhaitent participer au projet car cela aurait été très prestigieux pour leur CV, même si les marges de profit étaient faibles ; En particulier parce que l'université a posé des critères très stricts concernant les contrats de travail, non seulement pour des raisons déontologiques, mais aussi pour assurer la qualité à travers de la stabilité et de la continuité. Les coopératives retenues appartenaient à de grands consortia ancrés dans le territoire et avaient une expérience dans les services à l'enfance. Leurs façons de recruter sont différentes, l'une embauche en CDI ou CDD, l'autre lie le recrutement à l'adhésion à la coopérative (avec cotisation d'entrée) ; Cela rend la gestion plus complexe mais le système fonctionne. Les deux consortia ont demandé de la formation à la faculté, ce qui contribue à la diffusion d'une culture pédagogique.

La Municipalité tenait à ce que la crèche soit une crèche interentreprises. Les autres entreprises partenaires, *Pirelli*, *Pirelli Real Estate*, *Deutsche Bank*, toutes situées à proximité de la crèche, ont adhéré selon des modalités variables. *Siemens* était aussi intéressé, mais a rencontré une opposition des syndicats à propos des avantages sociaux.

Coûts et tarifs

Les coûts de personnel constituent le poste de dépenses le plus élevé (85 %), tandis que la coordination pédagogique et scientifique, ainsi que la formation sont assurées gratuitement par l'université. La coordination du personnel (horaires, absences, etc..), est déléguée à une coordinatrice *part-time* d'une des coopératives.

Le coût par enfant est actuellement estimé entre 700 et 750 € (hors travail du personnel universitaire qui est fourni gratuitement).

Les tarifs fixés par l'université sont très proches de ceux de la municipalité. Ils ont été fixés en référence à un accord syndical, et l'université paye la différence à la crèche sur ses propres fonds. *Pirelli* donne une allocation à ses salariés qui utilisent la crèche. *Deutsche Bank* se limite à un prêt à taux zéro pour aider ses salariés à payer les frais.

Les tarifs pour les salariés de l'Université (y compris les repas et les couches) sont calculés en fonction du niveau de revenu. Le tableau ci-dessous indique les tarifs appliqués aux salariés de l'université en fonction de leur revenu et de leur utilisation de la crèche.

Tarifs de la crèche interentreprises <i>Bambini Bicocca</i> appliqués aux salariés de l'Université Milano Bicocca.			
	Niveau de Revenu		
	Jusqu'à 12 500 Euros	de 12 501 € à 20 000 €	Après 20 000 Euros
Temps partiel	187,00 €	231,00 €	290,00 €
Temps plein	300,00 €	370,00 €	465,00 €
Temps prolongé à 17h30	+ 30,00 €		
Temps prolongé à 18h00	+ 50,00 €		
Temps prolongé à 18h45	+ 75,00 €		
Mois de juillet	possibilité d'inscription (et de payer) pour 2 ou 4 semaines		
pour le deuxième enfant	20 % de réduction		

Un conseil de parents a été créé : il est consulté en particulier pour les demandes visant à mener des recherches dans la crèche, celles-ci n'étant acceptées qu'à la condition que les résultats soient restitués.

L'accueil des enfants

La crèche peut potentiellement accueillir 72 enfants. Actuellement, 60 enfants sont accueillis. 20 places sont réservées pour l'université (6 pour les petits, 8 pour les moyens, 6 pour les grands)⁵⁴. Pour ces 20 places là, l'accès est réservé aux enfants dont au moins un parent est salarié de l'Université *Bicocca*. Les travailleurs en CDD, les doctorants et les stagiaires ont droit au même traitement jusqu'à la fin de leur contrat ; Après, ils peuvent rester, mais ils doivent alors payer le tarif des extérieurs, 700 €/mois en 2008/2009.

La liste d'attente est basée sur des critères de priorité : présence d'adultes handicapés ; Nombre d'enfants par tranche d'âge ; Monoparentalité ; Présence d'enfants handicapés ; Age de l'enfant.

Les horaires de la crèche sont les suivants:

- Temps plein 8:30-17:00
- Temps prolongé jusqu'à 18:45 s'il y a suffisamment de demandes
- Temps partiel 8:30-13:00
- Entrée anticipée gratuite à 8:00

Dans le projet pédagogique sont prévues des expérimentations de musique et d'apprentissage des sciences naturelles, grâce au fait qu'une des éducatrices a des compétences musicales (et que la crèche a hérité d'un piano) et que dans la faculté de Sciences de la Formation travaillent une botaniste qui s'est occupée du jardin et une biologiste.

⁵⁴ L'offre d'accueil de l'université comprend aussi 4 place réservées dans la crèche de l'hôpital de Monza, une municipalité de l'hinterland où l'Université a un pôle détaché.

La convention avec la municipalité et le rapport avec le quartier (demandes individuelles des familles) sont fondamentaux, car les entreprises ne sont pas très grandes et ne peuvent pas compter sur un renouvellement de la demande interne. D'autant plus que la mixité des familles évite la concentration et la ségrégation par niveau socio-économique. Les difficultés sont liées aux exigences différentes de la municipalité et des entreprises concernant les dates, les horaires, les critères de constitution des listes. Les entreprises peinent à comprendre par exemple que les places soient réparties selon les tranches d'âge des enfants.

Plus qu'une réduction du taux d'absentéisme des salariées, les entreprises notent un retour de leur investissement en termes d'image, de fidélisation des salariés, de bilan social et de création d'un bon climat, même pour ceux/celles qui ne l'utilisent pas. Selon les coordinateurs de la crèche, la crèche d'entreprise est un des rares endroits où les salariés se rencontrent au-delà de leur place dans la hiérarchie de l'entreprise.

Un réseau national de crèches d'entreprises d'université a été constitué et les crèches se développent dans la plupart des universités en Italie⁵⁵.

En conclusion

Les études de cas menées dans une région italienne, la Lombardie, témoignent de l'importance de l'engagement des entreprises dans l'accueil de la petite enfance, en particulier des plus grandes d'entre elles. Elles montrent en même temps la complexité de partenariats impliquant des municipalités, des coopératives (à but non lucratif) et des entreprises privées, chaque partenaire ayant des exigences et des contraintes différentes à chaque étape du projet : montage, investissement, fonctionnement. On remarque aussi la constitution de grands groupes d'entreprises de crèches capables de monter ce type de projets.

⁵⁵ Les quatre universités milanaises disposent désormais d'une crèche

La stratégie du gouvernement en matière d’accueil des jeunes enfants repose sur une diversité d’acteurs locaux afin de mettre en œuvre, développer et contrôler les services d’accueil. Alors que la politique d’accueil a été élaborée de façon centralisée, les autorités locales ont vu leur rôle augmenter depuis que l’accueil des jeunes enfants est devenu un enjeu de politique publique en 1997. Nous présentons ici le cas de Manchester afin de voir ce que ces évolutions entraînent concrètement au niveau local.

Le développement des modes d’accueil à Manchester s’est fait dans un contexte particulier. Manchester est une grande ville du nord de l’Angleterre, caractérisée par une large proportion de minorités ethniques et par une part importante d’habitants vivant dans des quartiers défavorisés économiquement et socialement. Le taux d’emploi se situe en dessous de la moyenne nationale. En 1997, Manchester était la quatrième autorité locale la plus défavorisée d’Angleterre, son score par rapport à l’indicateur statistique de classification des territoires locaux LSOA (*Lower Super Output Areas*) étant dans les 10 % les plus faibles du pays (MCC, 2008b). Il faut aussi prendre en considération le fait qu’une part importante de la population fait la navette tous les jours des villages et banlieues environnants vers Manchester pour son travail ou ses activités de loisirs. Parmi ces familles vivant en dehors du territoire relevant de la responsabilité du conseil municipal de Manchester certaines, lorsque la mère a un emploi, utilisent les services d’accueil privés pré-scolaires (*private nurseries for pre-school children*) du centre ville⁵⁷.

Au départ, en 1998, un des principaux instruments de la stratégie du gouvernement national en matière d’accueil a été le *Early Years Development and Childcare Partnership* (EYDP), composé d’une diversité d’acteurs de la communauté concernés par l’accueil et l’éducation des enfants jusqu’à 14 ans. Ces partenariats locaux englobent les questions de développement des services d’accueil et d’éducation pour les jeunes enfants au niveau des *comtés* (*county basis*). Suite au lancement de la Stratégie pour l’accueil des enfants de 1998 (*Childcare Strategy*), ces partenariats ont vu leurs responsabilités augmenter afin de couvrir le développement de services d’accueil de qualité sur le territoire alors que l’évaluation de la qualité est toujours restée de la compétence de l’agence nationale OFSTED.

A Manchester, le partenariat EYDP est décrit comme suit :

« Le partenariat EYDP à Manchester est un groupe très diversifié composé de représentants des secteurs, public, privé lucratif, privé non lucratif ainsi que de tous groupes ayant un intérêt envers les enfants et les familles. Récemment, les objectifs du partenariat ont été de soutenir les parents dans leurs activités d’emploi et de formation et d’augmenter leurs possibilités de choix quant à l’articulation qu’ils souhaitent réaliser entre leurs vies professionnelle et familiale » (MCC, 2009).

Les différents partenariats locaux EYDP ont traduit les objectifs de la politique gouvernementale concernant l’accueil et l’éducation précoce dans leurs environnements locaux. La plupart de ces partenariats ont été organisés au niveau des *comtés* mais dans le cas de grandes agglomérations, des partenariats spécifiques ont été créés à un niveau géographique inférieur, comme dans le cas de Manchester où on trouve un partenariat pour le centre et un autre pour le Grand Manchester.

⁵⁶ Ce chapitre a été rédigé par **Colette Fagan et Mark Smith**

⁵⁷ Tandis que les parents d’enfants d’âge scolaire qui viennent travailler à Manchester utilisent les écoles et les activités périscolaires qui se trouvent près de leur domicile.

Le lancement en 2004 de la Stratégie de l'accueil pour 10 ans (*Ten Year Childcare Strategy*) a coïncidé avec l'intégration entre les actions de *Sure Start* (ciblées sur les zones les plus défavorisées, cf. chapitre I) et les missions des partenariats EYDP. Le gouvernement souhaitait développer une vision unique, englobant les enfants et les familles, et créer dès lors une seule unité inter départementale sous l'égide du programme *Sure Start*. De ce fait, on observe aujourd'hui différents arrangements partenariaux selon les comtés et les autorités locales, certains partenariats ayant gardé leur étiquette EYDP alors que d'autres ont opté pour des partenariats *Sure Start* ou des unités *Sure Start*. Ce mouvement d'intégration des services pour les familles et les services d'accueil englobe aussi les services sociaux et de santé et peut être vu comme une exigence du *Children's Act* de 2004 qui demande aux autorités locales de développer un plan intégré pour l'enfance et la jeunesse (*Children and Young People's Plan – CYPP*). Ce plan se veut être un plan unique, intégré et stratégique pour l'ensemble des services pour l'enfance et la jeunesse relevant de l'autorité locale, allant de la santé à la prévention de la criminalité. Le plan CYPP pour Manchester couvre ainsi l'ensemble des besoins des enfants et des jeunes, de leurs parents et de leur entourage, ainsi que ceux des toutes les personnes qui travaillent avec eux et qui les soutiennent (MCC 2006a).

Les centres *Sure Start* pour enfants sont au cœur du plan CYPP de Manchester, une des priorités de ce plan étant de développer un réseau de centres pour enfants sur l'ensemble de la ville. Ces centres offrent des services intégrés pour les enfants et les familles. Leurs objectifs sont les suivants :

« Etre un service ressources de la communauté pour les parents et pour les prestataires de services d'accueil pour les enfants de tous les âges, jouant un rôle de support pour les réseaux d'assistantes maternelles et faisant le lien avec les autres services d'accueil des jeunes enfants et les centres d'activité péri-scolaire proposés en dehors de l'école ou par l'école. Ces centres travailleront aussi en partenariat avec les services locaux d'éducation et de formation, les centres de recherche d'emploi, les services d'information pour les enfants (Children's Information Service) ainsi qu'avec les services sociaux et les services de soutien aux familles afin de s'assurer que ces services touchent les familles les plus vulnérables » (MCC - 2006a :12).

Cette initiative souligne la conception du gouvernement qui considère que les centres pour enfants *Sure Start* (*Sure Start Children Centres - SSCCs*) doivent être présents dans chaque quartier défavorisé et être capables de fournir de manière coordonnée des services essentiels pour les enfants et leurs familles (cf. chapitre I). En ce qui concerne l'offre directe d'accueil des jeunes enfants, l'objectif est de fournir des services pendant 48 semaines par an, 5 jours par semaine et 10 heures par jour. Comme pour le programme EYDP, le gouvernement national fixe des objectifs de création de places dans le cadre du programme des centres pour enfants. Suite au lancement du Plan pour 10 ans, la ville de Manchester s'est engagée à créer un peu plus de 1 000 nouvelles places d'accueil en 2006.

Depuis avril 2008, suite au *Childcare Act* de 2006, les autorités locales ont l'obligation de garantir une offre suffisante de places d'accueil pour permettre aux parents de travailler (MCC 2008a). Dans cette perspective, chaque municipalité a dû réaliser un état des lieux de l'offre et de la demande d'accueil sur leur territoire. A Manchester, une enquête, des consultations et des entretiens avec des populations plus difficiles à atteindre ont été menés afin d'établir un tel diagnostic (MCC 2008b). Etant donné la situation fortement défavorisée de plusieurs quartiers de Manchester et la grande diversité des besoins des populations ethniques mentionnés précédemment, une part non négligeable des enjeux auxquels doivent faire face les prestataires et les usagers des services d'accueil concerne autant les questions de recherche d'emploi, les difficultés liées au chômage et aux bas salaires que la disponibilité de places d'accueil. La proportion importante de familles qui reçoivent des *in-work benefits* (prestations liées à la reprise d'un emploi pour les bas revenus) illustre bien cette réalité.

Average number of families benefiting from annual Working Families Entitlements in Manchester, 2005-2006 (Nombre de familles ayant bénéficié de prestations liées à un emploi à bas revenu - Manchester - 2005-2006)⁵⁸

	Thousands	%
a) All families	47.93	100 %
Out-of work families	20.39	43 %
Families without children	2.57	5 %
b) Distribution of Families in-work with children	34.48	100 %
Working Families Tax Credit and Childcare Tax Credit	14.52	42 %
Childcare Tax Credit only, above family element	3.43	10 %
Childcare Tax Credit family element or below	7.0	20 %
Of which, lone parents	9.53	28 %
c) Distribution of Children in families	84.93	100 %
Out-of work families	40.42	48 %
Working Families Tax Credit and Childcare Tax Credit	26.99	32 %
Childcare Tax Credit only, above family element	7.1	8 %
Childcare Tax Credit family element or below	10.42	12 %

Source - MCC (2008b) (data from A National Statistics Publication© Crown Copyright 2007 Child and Working Tax Credits Statistics Finalised annual awards 2005–2006 Geographical analyses)

Globalement, il y a 5 597 places d'accueil à temps plein agréées par l'agence OFSTED à Manchester pour les enfants de 5 ans ou plus, soit 4 572 places d'accueil dans une structure collective et 1 025 places auprès d'assistantes maternelles. Afin de mesurer l'offre d'accueil par rapport à la demande de garde potentielle, on peut se baser sur le taux de couverture de places d'accueil, qui calcule le nombre de places à temps plein disponibles pour 100 enfants. Ce taux est aujourd'hui de 16,82 places à temps plein pour 100 enfants. Des disparités existent toutefois selon les districts de la ville, le ratio allant de 26,56 dans les zones les mieux dotées à seulement 4,71 dans les quartiers les moins bien lotis (MCC 2008b). De même, les tarifs de garde à la journée varient très fortement au sein de la ville, allant de £133 à £143 par semaine, montants toutefois inférieurs à la moyenne nationale qui s'élève à £159 (*Daycare Trust* 2008 ; MCC 2008b : graphique 20).

La stratégie nationale prévoit que d'ici 2010, tous les enfants de 3 et 4 ans auront droit à 15 heures par semaine d'accueil et d'éducation précoce gratuits pendant 38 semaines par an. Cette mesure, plus que le droit actuel de 12,5 heures d'accueil gratuit par semaine, pourra aider les familles dans leur tentative de concilier vie familiale et vie professionnelle, mais augmentera vraisemblablement les demandes auprès des autorités locales. La procédure d'évaluation de l'offre et de la demande à Manchester a montré que, actuellement, 1 510 enfants bénéficiant de leurs heures d'éducation précoce étaient inscrits dans 120 structures d'accueil agréées de la ville (cf. tableau).

Types de prestataires d'accueil et d'éducation précoce pour les 3-4 ans (heures gratuites)

⁵⁸ Nous avons conservé la version anglaise de ce tableau car la traduction des rubriques n'ayant pas d'équivalent direct en français pourrait induire des erreurs d'interprétation

Types de prestataires	Nombre de prestataires agréés
Centres pour enfants <i>Sure Start</i>	27
Assistants maternelles	2
Haltes-garderies (<i>play groups</i>)	9
Ecoles privées	5
Structures privées	63
Structures privées non lucratives	14
Total	120

Source - MCC (2008b)

L'extension du programme *Sure Start* dans les zones locales sera un élément central afin d'élargir l'offre de places d'accueil. Mais les centres pour enfants *Sure Start* sont en fait plus que des fournisseurs de places d'accueil. Afin d'être reconnus comme des centres pour enfants *Sure Start* (SSCCs), ils doivent fournir les services principaux du programme *Sure Start*, repris sous l'appellation « Offre centrale » (*Core Offer*) (MCC 2008c). Plusieurs centres SSCC existaient déjà à Manchester, d'autres sont en train d'être créés. D'autres structures dépendantes de l'autorité locale vont être transformées en SSCCs. Comme pour les structures d'accueil intégrées pour les jeunes enfants (*Early Years Integrated Childcare*), cette « offre centrale » des SSCCs concerne le soutien aux familles et à la parentalité, les services de santé pour les enfants et les familles, les relations avec les centres de recherche d'emploi, avec les écoles et avec les services d'information pour les enfants.

Ces structures *Early Years Integrated Childcare* doivent respecter certaines normes (MCC 2008c) incluant :

- l'éducation précoce intégrée avec l'accueil des bébés et des enfants jusqu'à l'âge scolaire,
- une offre d'accueil compatible avec le travail des parents, soit au minimum 5 jours par semaine, 48 semaines par an et 10 heures par jour,
- des places de crèches ouvertes afin de fournir les meilleurs résultats éducatifs pour tous les enfants,
- un soutien aux assistantes maternelles,
- la constitution d'un support pour le réseau des assistantes maternelles,
- un diagnostic précoce des enfants ayant des besoins spécifiques ou des handicaps, suivi d'une proposition de services intégrés et adaptés et d'un soutien aux familles de ces enfants.

Le renforcement du rôle de *Sure Start* représente un changement dans les instruments de politique publique, du fait que l'accent n'est plus mis sur les partenariats locaux ciblés sur l'offre d'accueil

pour les jeunes enfants, mais sur les « *children center* » qui intègrent différentes fonctions et services aux parents d'une part, et qu'un recul semble être opéré par rapport au développement de dynamiques partenariales mixtes publiques / privées qui étaient au cœur des anciens EYDCP, d'autre part. Cette réorientation s'explique par la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté infantile à travers le programme *Sure Start*, ainsi que par la volonté accrue de fournir des services intégrés et coordonnés destinés aux enfants englobant l'ensemble des services publics.

Parallèlement, la contribution du secteur privé demeure importante, surtout en matière de crèches. Celles-ci offrent la moitié des places d'accueil au sein des structures agréées par l'agence OFSTED. L'engagement des employeurs privés dans l'accueil des jeunes enfants a été encouragé à travers des avantages fiscaux et de réductions de cotisations sociales liés à leur participation, directe ou indirecte, dans l'offre d'accueil (cf. Chapitre 2).

Le développement de l'offre d'accueil pour les enfants représente un défi majeur pour les politiques de soutien aux parents depuis la dernière décennie. Il s'agit pour les gouvernements de répondre à une demande croissante due à l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail, et aussi de répondre aux objectifs communautaires d'augmentation des taux d'emploi, d'accroissement de la cohésion sociale, de réduction de la pauvreté des enfants et de développement des structures d'accueil et d'éducation précoce pour les enfants. Pour atteindre les objectifs fixés au Sommet de Barcelone en 2002, et dans un contexte de limitation des dépenses publiques, les gouvernements cherchent à associer de nouveaux partenaires à la mise en place d'une politique d'accueil pour les enfants ou à sa modernisation. Les entreprises sont particulièrement sollicitées pour s'impliquer dans cet enjeu à la fois national et local.

Dans les quatre pays concernés par cette recherche, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la France, les entreprises répondent à cette sollicitation, mais de manière variable tant du point de vue de l'intensité que des formes de leur implication. De fait, les caractéristiques institutionnelles des régimes de protection sociale, ainsi que leurs contextes historiques nationaux ouvrent des opportunités plus ou moins grandes face à ces enjeux. La politique d'accueil des enfants, et au-delà la politique de soutien aux parents pour concilier travail et famille, a donné lieu à d'importantes réformes en Europe et notamment dans les quatre pays étudiés ici. Ces réformes se traduisent en premier lieu par la mise en place, ou le renforcement, des politiques de soutien à l'accueil des enfants afin de répondre aux besoins. Les principes qui les guident diffèrent cependant selon les pays, en fonction des priorités spécifiques à chacun : lutte contre la pauvreté des enfants, inclusion sociale, soutien aux parents pour concilier famille et travail, égalité entre femmes et hommes. De cette variété d'objectifs et de contextes institutionnels découle une grande diversité des instruments politiques et des mesures mises en œuvre.

L'analyse des réformes dans les quatre pays montre qu'elles ont touché à la fois les modalités de financement des structures d'accueil et les modes d'organisation des prestations. Elles ont aussi contribué à moderniser les relations entre les niveaux d'action publique, entre le niveau national où sont énoncés les principes généraux d'action et le niveau local où s'effectue la mise en œuvre, contribuant de la sorte à reconfigurer un « welfare mix » au niveau territorial. Les enjeux communs à ces réformes sont en premier lieu d'améliorer la liberté de choix des parents, par une diversification des acteurs impliqués, qui éloigne les pays étudiés du modèle nordique de service public universel. Cette liberté de choix va de pair avec la diffusion de formes marchandes de régulation, plus ou moins ténues selon la place respective de l'Etat central et des collectivités locales dans la mise en place et la gestion des structures d'accueil. La diffusion d'instruments tels que les chèques service (ou les « vouchers » au Royaume-Uni) permettent d'accéder plus facilement au marché. En deuxième lieu, les enjeux sont liés à la qualité des prestations dans les structures d'accueil, et à la manière dont la qualité engage la qualification des personnels. Enfin le troisième enjeu concerne les financements et la manière dont ils sont traités du double point de vue, du partage des coûts d'investissement et de fonctionnement d'une part, et du coût des structures d'accueil pour les parents (et donc de leur accessibilité) d'autre part. Ici, l'implication des entreprises peut prendre la forme, non pas de création de structures dans l'entreprise, mais de participation aux frais de garde des parents.

Ces grands enjeux de réforme viennent s'appliquer à des systèmes socio-politiques différenciés, notamment au regard de la place de l'Etat central dans la coordination et la régulation de l'accueil des enfants, selon que l'Etat est centralisé ou non, et selon les différentes déclinaisons du fédéralisme

qui influent sur la dynamique des systèmes de protection sociale et de prise en charge des enfants comme des personnes dépendantes.

Les études de cas développées dans les quatre pays permettent d'avoir une image plus concrète de la manière dont les réformes se mettent en œuvre. Elles donnent à voir comment les partenariats se construisent au niveau local et comment ils sont régulés. Ces études de cas permettent ainsi d'observer comment se structurent, ou pourraient se structurer) des régimes locaux de prise en charge des enfants dans le cadre des régimes nationaux qui gouvernent les modalités de financement, d'organisation institutionnelle (notamment entre échelons de régulation) et d'accès aux prestations.

L'Allemagne et l'Italie se distinguent des deux autres pays par des difficultés à situer les responsabilités des différents acteurs intervenant dans le champ de la petite enfance dans des contextes où ce champ n'était jusqu'à présent pas réellement constitué en tant que tel et où les compétences et responsabilités doivent s'inscrire dans un principe constitutionnel de subsidiarité en cascade. En outre, ces deux pays se caractérisent par de grandes disparités de l'offre d'accueil entre régions (Est/Ouest en Allemagne ; Nord/Sud en Italie). Dans ces deux pays, on constate cependant une mobilisation importante du secteur privé, lucratif et non lucratif, et l'existence d'incitations publiques, financières et fiscales, à l'implication des entreprises dans l'accueil du petit enfant. L'Allemagne et l'Italie se différencient néanmoins par le rôle que joue l'Etat dans la production d'un cadre aux politiques régionales et locales, ainsi que dans la manière de mobiliser les forces sociales autour de la question de la conciliation.

Au Royaume-Uni, l'action publique en faveur de l'enfance a, jusque récemment, visé la réduction de la pauvreté infantile. Elle s'oriente aujourd'hui vers des objectifs complémentaires de conciliation entre les vies familiale et professionnelle (*Work Life Balance*) et d'augmentation de la participation des femmes au marché du travail. C'est ainsi une politique d' « universalisme progressif » qui est poursuivie, s'adressant à tous les enfants, mais prévoyant un soutien renforcé aux enfants et aux familles défavorisées. Des aides financières et fiscales sont apportées aux familles ayant recours à un service de garde ainsi qu'aux employeurs soutenant l'accès de leurs salariés à un tel service. L'offre de garde est souvent assurée par le secteur privé, à des tarifs élevés et coûteux pour les familles, et marquée par de grandes disparités territoriales d'offre. Cependant la réforme offrant une préscolarisation (à temps partiel) pour les 3-4 ans a ouvert de nouvelles possibilités très appréciées et utilisées par les familles.

La France se distingue des trois autres pays par l'existence ancienne d'une politique d'accueil des jeunes enfants pour les moins de trois ans, ainsi que par l'existence d'écoles maternelles, publiques et gratuites, sous l'égide de l'Education Nationale pour les enfants de trois à six ans. Ces écoles existent aussi en Italie (*scuole dell'infanzia*) mais elles ne sont pas toujours publiques. Cette politique française d'accueil des enfants, liée à des objectifs de « conciliation » entre travail et vie familiale mais aussi à des objectifs d'égalité des chances pour les enfants au moyen d'une socialisation précoce, contribue à réduire sensiblement les coûts de garde pour les parents. Elle combine une large palette de mesures, sous forme de services ou des prestations financières visant à solvabiliser les familles. Malgré cela, l'offre d'accueil reste insuffisante, et en particulier dans les structures collectives d'accueil, ce qui a justifié le soutien apporté par les pouvoirs publics à l'investissement des entreprises dans l'accueil des enfants, qui pour l'heure reste modeste mais n'en soulève pas moins des questions quant aux modalités pratiques de l'intervention des entreprises, tant financières qu'organisationnelles.

Au total, l'implication des entreprises vient compléter le soutien institutionnel. En général, quelque soit la forme et les instruments, l'implication des entreprises dans l'accueil des enfants génère des formes de reconnaissance de leur investissement, soit sous forme de labels et de certifications

attestant de leur qualité d'entreprise « socialement responsable » ou « family-friendly », soit sous forme de déductions fiscales. Sauf en France où elles apparaissent très frileuses sur l'affichage de leur offre en places d'accueil, en général les entreprises disent en retirer des avantages en termes d'image, de facilités de recrutement ou de réduction d'absentéisme, et notamment celles qui fonctionnent en horaires atypiques.

Un autre résultat de cette recherche comparative est de mettre en évidence l'apparition d'un nouvel acteur dans l'accueil des enfants : les entreprises de crèches. Ces entreprises se développent en réponse non seulement aux demandes des employeurs mais aussi à celles des municipalités qui souhaitent développer des structures d'accueil et/ou externaliser leur gestion. Ces entreprises contribuent au montage des partenariats ainsi qu'au management et à la gestion des structures existantes. Cet acteur intermédiaire est plus ou moins sollicité selon les pays. Et son action est plus ou moins encadrée selon les formes de régulation en vigueur. Les études de cas réalisées dans le cadre de cette recherche indiquent qu'elles contribuent indéniablement au développement des structures d'accueil. En même temps, elles introduisent une logique « gestionnaire » de fonctionnement, mettant en avant des critères de rentabilité et de performance des structures. L'introduction de normes et valeurs marchandes dans un secteur jusque là dominé par des valeurs relationnelles et éducatives invite – voire oblige – à repenser les critères de qualité propres à définir, valider et garantir un « bon » service d'accueil de la petite enfance. Notre étude témoigne de l'avancée du Royaume-Uni en ce sens dans ces dernières années.

Ananian S., Robert-Bobée I., 2009, « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en France en 2007 », *Etudes et Résultats* n° 678, Drees.

Andreotti A. et Sabatinelli, S. 2005, Italia. Disuguaglianze Locali nella Cura dell'infanzia, *La Rivista Italiana delle Politiche Sociali*, N. 4, Ottobre – Dicembre 2005, Ediesse, Rome.

Anxo D., Fagan C., Letablier M.-T., Perraudin C., Smith M., 2007a, Parental leave in European Companies- Establishment Survey of Working Time 2004-2005, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Anxo D., Fagan C., Letablier M.-T., Perraudin C., Smith M., 2007b, Part-time Work in European Companies – Establishment Survey of Working Time 2004-2005, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Bailleur G., 2009, « L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2007 », *Etudes et Résultats* n° 681, Drees.

Bailleur G., 2008, L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2006, Document de travail Drees n° 125.

Barrère-Maurisson M.-A. et Tremblay D.-G. (sous la direction de), 2009, *Concilier travail et famille. Le rôle des acteurs. France-Québec*, Presses de l'Université de Montréal.

Boltanski L., Thévenot L., 1987, *Les économies de la grandeur*, Paris : PUF (Cahier CEE n°31).

Botsch E., Lindecke C., und Wagner A., 2006, „Familienfreundlicher Betrieb - Ein Blick in die Praxis“, WSI Mitteilungen, Heft 9: 485-491.

Buttner O., Letablier, M.-T., Pennec S., 2003, Opinions, attitudes et aspirations des familles vis à vis de la politique familiale en France, Rapport de recherche CEE 09, janvier

Callender, C., 2000, The Barriers to Childcare Provision, Research Report RR231, Department for Education and Employment.

www.dfes.gov.uk/research/programmeofresearch/projectinformation.cfm?projectid=12831&resultpage=1

Callon M., Meadel C., Rabehorisoa V., 2000, L'économie des qualités, *Politix*, vol.13, 211-239.

Centre d'analyse stratégique, 2008, Note de veille n° 107

Chung H., Kerkhofs M., Ester P., 2007, *Working Time Flexibility in European Companies - Establishment Survey of Working Time 2004-2005*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Clément J., Nicolas M., 2009, « Opinions et satisfaction des parents vis-à-vis des modes de garde », *L'essentiel* n° 82, février.

Coestier B. et Marette, S. 2004, *Economie de la qualité*, Paris : La Découverte (Collection Repères)

Da Roit B. & Sabatinelli S., 2005, Il Modello Mediterraneo di Welfare tra Famiglia e Mercato. Come Cambia la Cura di Anziani e Bambini in Italia, in *Stato e Mercato*, n. 2, Agosto 2005, Il Mulino, Bologna.

Daune-Richard A.-M., Odena S., Petrella F., Entreprises et modes d'accueil de la petite enfance : innovation et diversification. *Dossier d'étude CNAF*, n° 91, avril 2007. 58 p.

[http://www.cnaf.fr/web/WebCnaf.nsf/090ba6646193ccc8c125684f005898f3/76514b54bff40209c12572b20059710f/\\$FILE/Dossier%2091%20-%20Cr%C3%A8ches.doc](http://www.cnaf.fr/web/WebCnaf.nsf/090ba6646193ccc8c125684f005898f3/76514b54bff40209c12572b20059710f/$FILE/Dossier%2091%20-%20Cr%C3%A8ches.doc)

Daycare Trust, 2006, *Childcare Today: a progress report on the Government's Ten-Year Childcare Strategy*.

Daycare Trust, 2007, 'Press Release: A tale of two childcare nations: Major new report issued by Daycare Trust', 9 October 2007

Daycare Trust, 2008, *Childcare Costs Survey 2008*

Department for Children, Schools and Families, 2009, "Provision For Children Under Five Years Of Age In England: January 2009" *Statistical First Release*, SFR 11/2009, 16 June 2009

DfES, 2004, 2002/3 Childcare and Early Years Workforce Survey, May 2004. [http://www.nda.org.uk/module_images/001%20media%20\(November%202006\).pdf](http://www.nda.org.uk/module_images/001%20media%20(November%202006).pdf)

Eme B., Fraisse L., 2001, Accueil des jeunes enfants en France, Gouvernance de la diversité et cohésion sociale, EMES Working paper
(<http://www.emes.net/en/recherche/perse/etudes.php>)

Esch K. et alii, 2005, *Bedarfsorientierte Kinderbetreuung - Gestaltungsfelder für die Kinder- und Jugendpolitik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden

Eydoux A., Letablier M.-T., Buttner O. et Bur A., 2005, Les incidences de la flexibilité du temps de travail sur le champ professionnel de la petite enfance, rapport final pour la CNAF, CEE 04/03, juillet 2004, 79 pages. Publié dans les Dossiers d'étude CNAF, 2005. www.cnaf.fr.

Eydoux A., Gomel B., Letablier M.-T., 2008, « Activités sociales et aménagements temporels. L'action des entreprises en faveur de la conciliation travail-vie familiale de leurs salariés », *Recherches et Prévisions* n° 92 (2) : 9-20.

Eydoux A., Gomel B., Letablier M.-T., 2009, « Les salariés ont-ils un employeur family-friendly ? », in A. Pailhé et A. Solaz (dir.), *Entre famille et travail. Des arrangements de couples aux pratiques des employeurs*, Paris : INED/La Découverte (325-44).

Fagan C., Teasdale N., 2008, The provision of child care services in the UK, External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1'Equality between Women and Men', EWEREC, The University of Manchester, UK.

Fagnani J., Math A., 2007, « Les réformes de la politique familiale en Allemagne: De nouveaux horizons pour les femmes? » *Droit Social*, n° 5.

Faragher J., 2008a, "Childcare voucher schemes: Friend of the family", *Personnel Today*, 2 June 2008 www.personneltoday.com

- Faragher J., 2008b, "Lack of employee awareness hampers take-up of childcare voucher schemes", *Personnel Today*, 13 June 2008 www.personneltoday.com
- Forsa, 2007, "Erziehung, Bildung und Betreuung – Ergebnisse einer repräsentativen Befragung junger Eltern".
(<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=2632...>)
- Fouquet A., Gauvin A. et Letablier M.-T., 1999, "Des contrats sociaux entre les sexes, différents selon les pays de l'Union européenne", in Conseil d'Analyse Economique, *Egalité entre femmes et hommes : aspects économiques*, Paris, La Documentation Française (CAE 15).
- Fraisse L., Lhuillier V., Petrella F., 2008, « L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ? », *Revue française de socio-économie*, n°2 : 141-160.
- Fraisse L., Lhuillier V., Petrella F., 2007, Une proposition de typologie des régimes de gouvernance à partir des évolutions observées dans les structures d'accueil des jeunes enfants en Europe". WP N° 07/01, EMES European Research Network, <http://www.emes.net>
- Gadrey J., 1996, *Services : la productivité en question*, Sociologie économique, Desclée de Brouwer, Paris.
- Greulich A., 2008, « Les politiques familiales en France et en Allemagne. Quelles différences ? Quelles pistes de réforme ? », *Horizons stratégiques* n° 7 : 1-21 (Conseil d'analyse stratégique, Paris).
- Hantrais L., (ed), 2000, *Gendered Policies in Europe*, London: Macmillan.
- Inman P., 2005, "Beware the childcare voucher. They will be offered to help with childcare costs. But, warns Phillip Inman, saying 'yes' could leave you worse off", *The Guardian*, Saturday 16 April 2005
- Istituto degli Innocenti, 2001 I nidi d'infanzia e gli altri servizi educativi per i bambini e le famiglie, Quaderno 21, Firenze.
- Istat, 20005 et 2006, Istituto degli Innocenti (2006), I nidi e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia, Quaderno 36, Firenze.
- ISTAT, 2005, Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2004, Rome.
- ISTAT, 2008°, L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2005, Rome, www.istat.it
- ISTAT, 2008b, Conciliare lavoro e famiglia. Una sfida quotidianam Rome, www.istat.it
- Klammer U., Letablier M.-T., 2008, « Les entreprises face à la conciliation travail et vie familiale: une comparaison Allemagne et France », *Recherches et Prévisions*, n° 92 (2) : 73-85.
- Klenner C., 2005, Gleichstellung von Frauen und Männern und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine Analyse von tariflichen Regelungen in ausgewählten Tarifbereichen. In: WSI in der Hans Böeckler Stiftung (Hrsg.) WSI-Tarifhandbuch 2005. Frankfurt am Main: Bund-Verlag, 39-65.
- Knijjn T., Verhagen S., 2003, "Contested Professionalism and the Quality of Home Care", paper presented at ESPAnet conference Changing European Societies – The role for Social policy, 13-15 November 2003, Copenhagen, DK.

Kümmerling A., Lehnendorff S., 2007, *Extended and Unusual Working Hours in European companies- Establishment Survey of Working Time 2004-2005*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Landuzzi M. G., 2005, *Il nido in azienda*, in "Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche", Il Mulino, Bologna.

Leber U., Wagner A., 2007, *Early and Phased Retirement in European Companies- Establishment Survey of Working Time 2004-2005*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Lefèvre C., Pailhé A., Solaz A., 2008, « Les employeurs, un autre acteur de la politique familiale ? Un état des lieux de leur participation dans la conciliation vie familiale-vie professionnelle », *Recherches et Prévisions*, n° 92 (2) : 21- 32.

Lefèvre C., Pailhé A., Solaz A., 2009, « Les employeurs , un autre acteur de la politique familiale ? », In A. Pailhé et A. Solaz (dir.), *Entre famille et travail. Des arrangements de couples aux pratiques des employeurs*, Paris : INED/La Découverte (287-306).

Letablier M.-T., Perraudin C., Anxo D., Fagan C., Smith M., 2008, "La prise en compte de la vie familiale de salariés par les entreprises. Une comparaison européenne », *Recherches et Prévisions* n° 92, (documents, travaux et commentaires) : 91-101.

Letablier M.-T., Perraudin C., 2008, « L'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants : ce que nous dit l'enquête de Dublin », in Daune-Richard et Letablier MT (dir.), *Concilier travail et famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants. Une comparaison Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni*, rapport intermédiaire pour la Cnaf, avril (p. 4-19).

Letablier M.-T., 2001, « L'égalité entre les sexes, un enjeu européen », CEE, 4 pages n° 46, juin.

Lewis J., Tanner E., Welsh E., 2006, « The quality –defining process in early years' services. A case study", *Children and Society*, 20 (1): 4-16.

Lindecke C., 2005, „Geschlechterpolitik im Betrieb“. WSI Mitteilungen, Heft 6: 323-328.

MCC [Manchester City Council] 2009, "EYDCP"
www.thelocalweb.net/ListingByID.asp?id=%2044018 accessed 27 February 2009

MCC, 2006a, "Manchester Childcare Needs Research Project" Sure Start Manchester Children's Information Service, Manchester City Council

MCC, 2008a, "Childcare Sufficiency Assessment" Surestart, Manchester City Council

MCC, 2008b, "Childcare Needs Research Project Phase 2" Manchester Children's Information Service, Manchester City Council

MCC, 2008c, "Manchester Sure Start Children's Centres: Guidance on the Core Offer" Surestart, Manchester City Council

Observatoire National de la Petite Enfance, 2009, *L'accueil du jeune enfant en 2007*, Cnaf

OCDE, 2004, *Early Childhood Education and Care Policy in the Federal Republic of Germany – Country note*

OCDE, 2001, 2002, 2003, 2007, *Babies and Bosses*, Paris.

Odena S., 2005, Les modes de garde de la petite enfance : facteurs de reproduction sociale et sexuée, Thèse pour le doctorat de sociologie, sous la dir. de Thierry Bloss, Université de Provence -Aix-Marseille1.

Ofsted, 2007 Framework for the regulation of childminding and day care

Ofsted, 2007, The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills 2006/2007. Vision 'Raising standards improving lives'
www.ofsted.gov.uk/assets/internet_content/files/2007/Oct/annualreportoct0607.pdf

Ollier-Malaterre A., 2009, Organizational work-life initiatives: context matters, *Community, Work & Family*, Vol. 12, n°2

Pavolini E., 2005, Stili regionali delle politiche in favore degli anziani.", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2(2), 2005, pp. 203-216, Ediesse, Rome.

Plantenga J and C. Remery (2005) Reconciliation of work and private life. A comparative review of thirty European countries. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Plantenga J and C. Remery (2008) The provision of childcare services: a comparative review of thirty European countries Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Riedmann A., 2006, Working time and work-life balance in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

Robertson J., 2006, "Fuelled by exemptions within the 2004 Budget and a further lifting of the cap up to £55 a week" *Employee Benefits* 4th December 2006 www.employeebenefits.co.uk

Rouault S., Veil M., 2008, « Les entreprises et le soutien à la parentalité en Allemagne », in Daune-Richard et Letablier MT (dir.), Concilier travail et famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants. Une comparaison Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, rapport intermédiaire pour la Cnaf, avril (p. 20-26).

Rouault S., Veil M., 2008, « Les entreprises et le soutien à la parentalité en Allemagne », in Daune-Richard et Letablier MT (dir.), Concilier travail et famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants. Une comparaison Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, rapport intermédiaire pour la Cnaf, avril (p. 20-26).

Silvera Rachel, Nadja Buseyne et Vicki Donlevy-Gomes, *Articuler vie professionnelle et vie personnelle. Les expérimentations des projets Equal français 2001-2004*, Racine, 2004

Smith M., 2008, « L'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants au Royaume-Uni : les enquêtes disponibles et leurs résultats », in Daune-Richard et Letablier MT (dir.), Concilier travail et famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants. Une comparaison Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, rapport intermédiaire pour la Cnaf, avril (p. 33-37).

Speight S., Smith R., La Valle I., Schneider V. and Perry J., 2009, "Childcare and Early Years Survey of Parents 2008" *Research Brief*, DCSF-RB136, Department for Children Schools and Families, July 2009

Strobel P., 2008, *Penser les politiques sociales. Contre les inégalités : le principe de solidarité*, Paris : Editions de l'Aube.

Trancart D., Sabatinelli S., Fraisse L., Boggi O., 2006, Les déterminants du recours aux modes de garde : une comparaison France-Italie, Rapport pour la MIRE-DREES.

Unicef, 2008, La transition en cours dans la garde et l'éducation des enfants. Tableau de classement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés. Bilan Innocenti 8, Centre de recherches Innocenti, Florence.

Vevers S., 2008, "Businesses shying away from vouchers" *Nursery World*, 14, February 2008

Vevers S., 2007, "Only biggest firms help with staff childcare" *Nursery World*, 15, February 2007

Weinstein N., 2006, "Vouchers swamp nurseries" *Nursery World*, 29, June 2006

Women and Equality Unit, 2004 'Childcare: Targets and Achievements', London: The Department for Trade and Industry. See www.womenandequalityunit.gov.uk/work_life/childcare_targets.htm.

Zaninelli F.L., 2008 (a cura di) « Il nido all'università. Esperienze e progetti negli Atenei italiani », Bambini, n° 2, Novembre, Edizioni Junior.

- **OECD/OCDE** - Organisation de développement et de coopération économique
- **TAG** - (All) - (loi petite enfance)
- **CDU** - (All) - Parti chrétien démocrate allemand
- **CNAF** - (F) - Caisse nationale des allocations familiales
- **CAF** - (F) - Caisse d'allocations familiales
- **PSU** - (F) - prestation de service unique
- **CLCA** - (F) - Complément libre choix d'activité (ex allocation parentale d'éducation-APE)
- **PAJE** - (F) - Prestation d'accueil du jeune enfant
- **PMI** - (F) - Protection maternelle et infantile
- **PME** - (F) - petites et moyennes entreprises
- **CEJ** - (F) - contrats enfance jeunesse
- **COG** - (F) - Convention d'objectifs et de gestion
- **CGT** - (F) - Confédération générale du travail
- **CAS** - (F) - centre d'analyse stratégique
- **UNCASS** - (F) - union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale
- **OFSTED** - (R.U.) - Office for Standards in Education
- **IRCEM** - (F) - Institution de retraite complémentaire des employés de maison
- **INSEE** - (F) - Institut national d'études statistiques et économiques
- **INED** - (F) - Institut national d'études démographiques
- **BDI** - (A) - Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (patronat allemand)
- **DGB** - (A) - Deutscher Gewerkschaftsbund (Union des syndicats)
- **CIF** - (F) - Crédit d'impôt familles
- **CESU** - (F) - Chèque emploi service universel
- **ONPE** - (F) - Office national de la petite enfance
- **ANSP** - (F) - Agence nationale des services à la personne
- **EQUAL** - (U.E.) - programme européen « concernant la coopération transnationale pour la promotion de nouvelles pratiques de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail »
([http://www.equalfrance.com/virtual/30/Documents/pdf/com2003_0840fr01\(1\).pdf](http://www.equalfrance.com/virtual/30/Documents/pdf/com2003_0840fr01(1).pdf))
- **EYDCP** - (R.U.) - Early years development and childcare partnership
- **CAP** - (F) - Certificat d'aptitude professionnelle
- **BEP** - (F) - brevet d'études professionnelles
- **SMIC** - (F) - salaire minimum interprofessionnel de croissance
- **FDP** - (A) - parti libéral allemand

- **SARL** - (F) - Société à responsabilité limitée
- **CE** - (F) - Comité d'entreprise

- **PDG** - (F) - Président directeur général
- **NF** - (F) - Norme française
- **AFNOR** - (F) - Association française de normalisation et
- **CDI** - (F) - Contrat à durée indéterminée
- **MCC** - (R.U.) - Manchester City Council
- **LSOA** - (R.U.) - Lower Super Output Areas
- **CYPP** - (R.U.) - Children and Young 's People Plan (Plan enfance et jeunesse)
- **SSCC** - (R.U.) - Sure Start Children Centres

